Günther, Hugo

Der bundesrat als rechtspflegeorgan des...

Greifswald

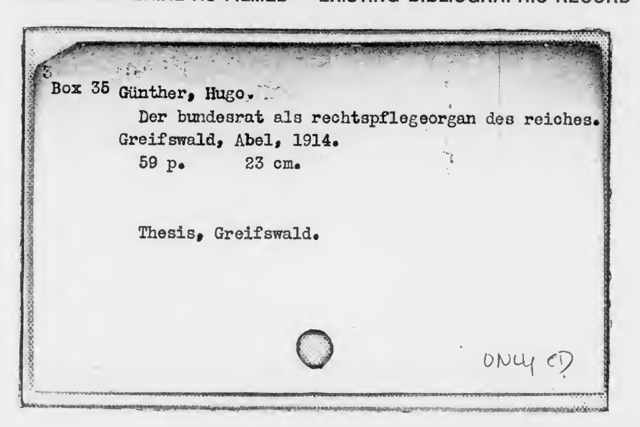
1914

97-84190-8
MASTER NEGATIVE #

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DIVISION

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED - EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD



3
Box 35 Günther, Hugo.
Der bundesrat als rechtspflegeorgan des reiches.
Greifswald, Abel, 1914.
59 p. 23 cm.

Thesis, Greifswald.

ONLY ED

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35mm REDUCTION RATIO: 11:1 IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 9-15-97 INITIALS: DP



TRACKING # : 27772

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

Der Bundesrat als Rechtspflege-organ des Reiches.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Juristischen Doktorwürde

der Hohen Juristischen Fakultät

der Königlichen Universität Greifswald

vorgelegt

von

Hugo Günther,

Referendar.



Greifswald 1914. :: Druck von Julius Abel.

Meinen lieben Eltern.

Inhalt.

Literatur.

Arndt, A., Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Berlin 1901.

Arndt, A., Verfassung des Deutschen Reichs, 3. Aufl., Berlin 1907.

Arndt, A., Die rechtliche Stellung des Bundesrats in Verfassungstreitigkeiten der Bundesstaaten, DJZ. 1898 S. 497 ff.

Binding, K., Bundesrat und Staatsgerichtshof, DJZ. 1899 S. 69 ff.

Bornhack, C., Preußisches Staatsrecht, 1. Bd.

Cybichowski, S., Artikel 76 der Reichsverfassung, Straßburg 1902.

Fleischer, M., Die Zuständigkeit des deutschen Bundesrats für Erledigung von öffentlichrechtlichen Streitigkeiten, Breslau 1904.

Hänel, Deutsches Staatsrecht, 1892.

Holst, v., Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika, 1885.

Holzendorff-Bezold, Materialien der deutschen Reichsverfassung, Bd. 2.

Hommerich, Die Bedeutung des Art. 76 RV., Münster.

Hubrich, Preuß. Staatsrecht, 1909.

Hubrich, im Archiv für öffentliches Recht XXII.

Jagemann, v., Die deutsche Reichsverfassung, Heidelberg 1904.

Jellinek, Gesetz und Verordnung, Freiburg 1887.

Krick, A., Der Bundesrat als Schiedsrichter zwischen deutschen Bundesstaaten, Leipzig 1903.

Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches 1—4, 4. Aufl., Leipzig 1901.

Luther, H., Thronstreitigkeiten und Bundesrat, Berlin 1904.

Martitz, v., Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes, 1868.

Mayer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6. Aufl., Leipzig 1905.

Orelli, A., Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, 1885.
Perels, Streitigkeiten deutscher Bundesstaaten auf Grund des Art. 76 RV., Berlin 1900.
Rönne, L. v., Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, 2. Aufl., Leipzig 1876.
Schäfer, Die richterliche Tätigkeit des Bundesrats auf Grund des Art. 76 der Reichsverfassung, Erlangen 1903.
Schücking, Der Staat und die Agnaten, Jena 1902.
Seydel, v., Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, Freiburg-Leipzig 1897.
Seydel, v., Der deutsche Bundesrat, Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 3. Jahrg., Heft 2—3.
Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. 1: 1881, Bd. 2: 1886.
Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags im Jahre 1872 II.
Stradonitz, K. v., Erörterungen über den gegenwärtigen Stand der Lippeschen Thronfolgefrage, im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 14, 1. Heft S. 1 ff.
Thudichum, F., Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins, Tübingen 1870.
Zachariae, H., Deutsches Staats- und Bundesrecht I und II, 1854.
Zorn, Ph., Das Staatsrecht des Deutschen Reiches I, Berlin 1895.

Der Bundesrat als Rechtspflegeorgan des Reiches.

§ 1.

Der Wirkungskreis des Bundesrats erstreckt sich auf alle Gebiete staatlicher Wirksamkeit. Als Organ der gesetzgebenden, der richterlichen und der vollziehenden Gewalt tritt der Bundesrat in Tätigkeit. Seine Zuständigkeit umfaßt grundsätzlich alle Funktionen der Reichsstaatsgewalt, es sei denn, daß Gesetz oder Verfassung diese ausdrücklich anderen Reichsorganen übertragen haben. Die wichtigsten Funktionen, die dem Bundesrat zukommen, sind nun im Art. 5 und 7 I der Reichsverfassung geregelt. Die Gesetzgebung steht also, wie wir ersehen können, dem Bundesrat unbedingt zu; die Funktion der Verwaltung aber nur dann, falls nicht die Reichsverfassung oder ein Reichsgesetz ein anderes bestimmen. Wenn nun der Bundesrat nicht nur ein volles Mitwirkungsrecht bei der Feststellung des Gesetzesinhalts (praeceptum legis) hat, sondern auch den formellen Gesetzesbefehl (sanctio legis) erläßt, so tritt damit am deutlichsten seine Stellung als Träger der Reichssouveränität hervor. In seiner Eigenschaft als Gesetzgebungs- und Verwaltungsorgan zeigt der Bundesrat monarchische Funktionen; in schroffstem Gegensatz zu seiner Tätigkeit als Rechtspflegeorgan. Denn daß ein Monarch grundsätzlich keine richterlichen Funktionen ausüben darf[1]), gilt als unbestrittener Satz im Staatsrecht des modernen Verfassungsstaates. Als Organ der Rechtspflege nun entfaltet der

1) Für Preußen s. Hubrich, Arch. f. öff. R. XXII S. 352.

Bundesrat ebenfalls eine ausgedehnte Wirksamkeit. Er tritt in dieser Eigenschaft schon in Tätigkeit in den von der Verfassung selbst normierten Fällen, d. h. wenn das Einschreiten des Bundesrats im Falle der Justizverwaltung gegeben ist gemäß Art. 77 RV. oder falls über die Einleitung einer Bundesexekution nach Art. 19 zu beschließen ist, oder endlich, falls ein Fall des Art. 76 vorliegt, der Bundesrat also in gewissen öffentlichrechtlichen Streitigkeiten Recht sprechen muß.

Dieser letzte Fall, in dem der Bundesrat als Rechtspflegeorgan des Reichs in Kraft tritt, ist der wichtigste und soll daher unserer Betrachtung vorangestellt werden. Nach Art. 76 I werden „Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten, sofern dieselben nicht privatrechtlicher Natur und daher von den kompetenten Gerichtsbehörden zu entscheiden sind, auf Anrufen des einen Teils von dem Bundesrat erledigt“.

Die Tendenz einer solchen Vorschrift ist klar. „Solange die Nationen ein gesondertes Dasein führen, wird es Streitigkeiten geben, welche nur mit den Waffen geschlichtet werden können!“[2]) Der Umstand aber, daß sich verschiedene selbständige, völkerrechtliche Subjekte, ganze Nationen oder bisher unabhängige Teile einer Nation an einander angeschlossen haben, um unter der Macht dieser Zusammengehörigkeit einheitliche Aufgaben besser erledigen zu können, läßt es zum mindesten wünschenswert erscheinen, daß bei einem ausbrechenden Zwist auf gütlichem Wege zwischen den beiden streitenden Parteien vermittelt wird. Denn wie sollte ein zusammengesetzter Staat den gemeinschaftlichen Interessen seiner Glieder auch nur im entferntesten gerecht werden, falls es bei einem entstandenen Streite, der ja trotz Eingehung eines engeren Bundes keineswegs gänzlich ausgeschlossen ist, den einzelnen

2) Graf Helmut von Moltke.

Gliedstaaten unbenommen bleibt, durch Waffengewalt, also durch völkerrechtliche Auseinandersetzung, ihren Streit zur Erledigung zu bringen?

Mit demselben Moment, wo sich verschiedene Staaten zu einem Staatenverein, sei es Staatenbund, sei es Bundesstaat, zusammengeschlossen haben, muß für die Gliedstaaten im Falle eines ernsten Konfliktes der Weg der Selbsthilfe versagt sein, oder aber die gedeihliche Entwicklung des Ganzen würde auf dem Spiele stehen, wenn nicht gar schon ausgeschlossen sein. Um daher solche Streitigkeiten, wie sie bei den engen Beziehungen der Einzelstaaten zueinander unvermeidlich sind, in einer befriedigenden Weise beizulegen, ist es nötig, daß zur Austragung solcher Streitigkeiten eine Instanz geschaffen wird, die auf friedlichem Wege durch Vergleich, eventuell auch durch bindenden Richterspruch bestehende Differenzen schlichtet und damit der gedeihlichen Fortentwicklung des Ganzen nützt.

Dieser Gedanke kehrt bei allen Staatsverbindungen wieder und hat zur Folge, daß als wichtigste Grundbedingung für die Brauchbarkeit der Verfassung eine Instanz geschaffen wurde, die in obigem Sinne bestehende Streitigkeiten schlichtete[3]). So werden z. B. in den Vereinigten Staaten von Amerika Streitigkeiten zwischen verschiedenen Staaten nach Art. III Absch. II § 1 der Verfassung von 1787 der Bundesgerichtsbarkeit zugewiesen. Die Kompetenz dieses Bundesgerichts ist, wenn auch nicht ausdrücklich, so doch tatsächlich auf „alle“ Streitigkeiten dieser Art ausgedehnt, so daß Holst mit Recht sagen kann, es sei[4]) „ungleich weniger als früher zu besorgen, daß je ein Kon-

3) cf. Hänel a. a. O. § 94, der dies bei den Verfassungen der Schweiz, der nordamerikanischen Union und der RV. von 1849 nachweist.

4) v. Holst, Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika, 1885, S. 118.

flikt zwischen Staaten entstehen könnte, hinsichtlich dessen die Kompetenz des Bundesgerichts ernstlich und mit Nachdruck bestritten werden würde".

Bei Streitigkeiten zwischen der Union selbst und einem Einzelstaat ist die Kompetenz des Bundesgerichts nur dann nicht gegeben, wenn die Vereinigten Staaten ihre Zustimmung dazu nicht gegeben hätten[5]).

Ähnlich hat auch die Schweiz zur Wahrung des inneren Friedens ihre Verfassungsbestimmungen getroffen. Der Artikel 14 der Verfassung von 1848: „Die Kantone sind verpflichtet, wenn Streitigkeiten unter ihnen vorfallen, sich jeder Selbsthilfe sowie jeder Bewaffnung zu enthalten und sich der bundesmäßigen Entscheidung zu unterziehen", ist bei der Verfassungsrevision 1874 unverändert geblieben. Hinzu kam, daß von 1874 auch die nicht zivilrechtlichen[6]) Streitigkeiten durch den Bundesrat und die Bundesversammlung beurteilt wurden, so daß nunmehr „für alle Konflikte so vorgesorgt war, daß sie rechtlich ausgetragen werden konnten und sollten"[7]).

Während nun in den Vereinigten Staaten von Nordamerika und in der Schweizerischen Eidgenossenschaft für den Fall, daß zwischen den einzelnen zum Bunde gehörenden Staaten öffentlichrechtliche Streitigkeiten entstanden sind, die Bundesgerichte in Tätigkeit treten; haben wir im Deutschen Reiche keine Instanz, die, delegiert von dem Bund der Staaten, derartige bestehende Streitigkeiten beseitigen könnte. Etwa ein Reichsgericht, das für derartige Zwecke zuständig wäre, zu bilden, ist zwar schon oftmals angeregt, auch in der Reichsverfassung vom 28. März 1849 vorgezeichnet worden, trotzdem bisher noch nicht gelungen.

5) Holst a. a. O. S. 118.

6) Nach Artikel 101 der Verfassung von 1848 war das Bundesgericht nur für zivilrechtliche Streitigkeiten zwischen den Kantonen zuständig.

7) v. Orelli a. a. O. S. 45.

Im Deutschen Bunde übte die Bundesversammlung in gewissem Umfange die Funktionen einer derartigen Instanz aus. Durch Artikel 11 Abs. 4 der Deutschen Bundesakte wurde folgender Grundsatz aufgestellt: „Die Bundesglieder machen sich ebenfalls verbindlich, einander unter keinerlei Vorwand zu bekriegen, noch ihre Streitigkeiten mit Gewalt zu verfolgen, sondern sie bei der Bundesversammlung anzubringen. Dieser liegt alsdann ob, die Vermittlung durch einen Ausschuß zu versuchen, falls dieser Versuch fehlschlagen sollte und demnach eine richterliche Entscheidung notwendig wäre, solche durch eine wohlgeordnete Austrägalinstanz zu bewirken, deren Ausspruch sich die streitenden Teile sofort zu unterwerfen haben."

Durch diese Bestimmung waren also den einzelnen Bundesgliedern bei etwa bestehenden Differenzen die Mittel zur völkerrechtlichen Austragung ihrer Streite genommen, die einzelnen Staaten waren vielmehr darauf angewiesen, auf friedlichem Wege durch Anrufen der Bundesversammlung ihre Streitigkeiten zu schlichten, gewaltsamer Selbsthilfe aber zu entsagen.

§ 2.

Nach der Gründung des Norddeutschen Bundes trat dann an die Stelle der Bundesversammlung der Bundesrat. Denselben Standpunkt, den in ihrem Artikel 11 Abs. 4 die Deutsche Bundesakte vertrat, vertritt nunmehr an mehreren Stellen die Deutsche Reichsverfassung. So ist den einzelnen Gliedstaaten das Recht genommen, selbständig Krieg zu führen, da das jus belli ac pacis nur die Gesamtheit der Gliedstaaten, nicht der Einzelne, hat[1]) und ferner auch die gesamte Landmacht des Reiches als einheitliches Heer im Krieg und Frieden unter dem Befehl des Kaisers steht[2])[3]).

1) Art. 11 RV.

2) Art. 63 RV.

3) Diese Bestimmung gilt nach dem Bündnisvertrag von Versailles mit dem Beginn der Mobilisierung auch für Bayern!

Nach Artikel 76 I ist nun der Bundesrat — anders wie nach Art. 11 Abs. 4 der Bundesakte die Bundesversammlung kompetent war — nur zuständig, falls Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten nicht privatrechtlicher Natur zu erledigen sind. Die Erfordernisse für die Anwendung des Art. 76 I sind, wie wir schon in der Einteilung gesehen haben, teils materiell, teils formell, dann aber auch sowohl positiv wie negativ.

Zunächst müssen wir einmal untersuchen, da das Wort „Streitigkeit“ in beiden Absätzen des Art. 76 vorkommt, was wir unter „Streitigkeit“ verstehen wollen. Es ist klar, daß Streitigkeiten im Sinne von Art. 76 nur dann entstehen, wenn verschiedene Staaten „Ansprüche“ haben, mag es sich nun um Interessen oder Rechtsansprüche handeln. Diese Ansprüche müssen von den verschiedenen Staaten auf denselben Gegenstand erhoben werden, wobei jeder einzelne Staat auf die Erfüllung seiner Ansprüche bestehen muß. Je nachdem nun diese Ansprüche sich gegenüberstehen, kann man von Streitigkeiten oder einer bloßen Meinungsverschiedenheit sprechen. Eine umfassende Definition für diese beiden Begriffe zu geben, ist bei der Flüssigkeit der Grenzen sehr schwer, wenn nicht gar unmöglich. Ich würde die Unterscheidung darauf abstellen, ob noch die Möglichkeit einer gütlichen Beilegung der Differenzen besteht. Wenn ja, dann würde es sich m. E. um eine bloße Meinungsverschiedenheit handeln, dieser Fall also nicht unter Art. 76 fallen, sonst würde allerdings eine Streitigkeit im Sinne von Art. 76 in Betracht kommen. Natürlich kann aus einer Meinungsverschiedenheit leicht eine Streitigkeit entstehen, dann z. B., wenn sich die gegenseitigen Ansprüche derartig zugespitzt haben, daß eine gütliche Vermittlung ausgeschlossen erscheint. In einem solchen Falle würden also unabhängige Staaten zu dem äußersten Mittel greifen, d. h. zur Austragung ihrer Streitigkeit mit Waffengewalt. Da dieser Weg den deutschen Bundesstaaten aus oben erwähnten

Gründen nicht offen steht. muß durch Intervention seitens interessierter Dritter der Streit beigelegt werden. Die Stellung dieses Dritten nimmt im Deutschen Reiche der Bundesrat ein, zu dessen Angelegenheiten die Erledigung von Staatenstreitigkeiten gehört, um völkerrechtliche Austräge von Streitigkeiten unter den einzelnen Bundesmitgliedern auszuschließen.

Wenn nun v. Seydel in einem Falle das Einschreiten des Bundesrats für nicht gegeben hält, weil die Streitigkeit nicht gegenwärtig war, so ist das m. E. nicht richtig. Liegt einmal eine Streitigkeit vor, dann ist sie auch immer gegenwärtig; das einzige, was in die Zukunft fallen kann, ist der Gegenstand der Streitigkeit, wodurch jedoch der Streitigkeit als solcher ihr gegenwärtiger Charakter nicht genommen wird. Daher ist auch bei einer Streitigkeit, deren Wirkungen erst in der Zukunft eintreten, die Streitigkeit selbst doch gegenwärtig und unterliegt dem Einschreiten durch den Bundesrat.

§ 3.

Zur Erledigung der Streitigkeiten auf Grund des Art. 76 I ist weiter erforderlich, daß es sich um Streitigkeiten zwischen Bundesstaaten handeln muß. Die Allgemeinheit versteht nun unter Bundesstaaten die 25 das Deutsche Reich bildenden Staaten [1]). Hierbei können sich jedoch Komplikationen ergeben:

I. was wir unter: „Preußen mit Lauenburg“ im Artikel 1 verstehen wollen. Wenn auch Lauenburg an und für sich ein vollständig selbständiger Staat war, denn es war lediglich in Personalunion mit Preußen verbunden [2]), so hat das Herzogtum seine staatliche Selbständigkeit doch für immer verloren, als am 23. Juni 1876 Lauenburg mit dem

1) Art. 1 und 6 der Reichsverfassung.
2) Seit dem 13. Sept. 1865.

übrigen Territorialbestand des Königreichs Preußen dauernd verbunden wurde. Seit diesem Moment existiert ein Staat Lauenburg nicht mehr. Als Bundesstaat im Sinne des Art. 76 kann Lauenburg nicht mehr angesehen werden; an seine Stelle ist Preußen getreten!

II. Anders verhält es sich mit dem kleinen Fürstentum Waldeck. Durch verschiedene Akzessionsverträge mit Preußen (der letzte datiert vom 2. März 1887) hat dieses Fürstentum fast seine ganze innere Verwaltung an Preußen übertragen, so daß es in Wirklichkeit fast nur noch ein preußischer Verwaltungsbezirk ist. Da sich aber der Fürst einzelne Regierungsrechte vorbehalten hat, und Waldeck selbst das Recht hat, Staatsverträge abzuschließen, Gesandte zu schicken und zu empfangen, so ist dadurch die „Staatsindividualität“ [3]) von Waldeck erhalten. Demgemäß fallen Streitigkeiten zwischen Waldeck und einem anderen deutschen Bundesstaat unter Art. 76. Ein Streit zwischen Preußen und Waldeck muß allerdings, soweit Waldecksche Rechte an Preußen übertragen sind, als ausgeschlossen betrachtet werden.

III. Fällt nun das Reichsland Elsass-Lothringen unter Art. 76 der Reichsverfassung? Wenn Hommerich [4]) unter anderen aus Art. 5 des EG. zum BGB. auf Elsaß-Lothringen die Rechte aus Art. 76 im Wege der Analogie angewandt wissen will, so ist das nicht richtig. Elsaß-Lothringen gilt als Bundesstaat im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuches und des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch. Damit ist aber nicht gesagt, daß diese Bestimmung in gleicher Weise auf die Reichsverfassung angewendet werden dürfte. Richtiger erscheint mir die Ansicht Labands [5]), nach der Elsaß-Lothringen nur ein Verwaltungsbezirk, eine Provinz des Reiches ist und daher nicht als Bundesstaat unter Art. 76 fällt [6]). Demgemäß können Streitigkeiten zwischen dem Reichsland und einem Bundesstaat nur als Streitigkeiten zwischen dem betreffenden Bundesstaat und dem Deutschen Reiche in Betracht kommen, für die aber dann Art. 76 I unanwendbar wäre.

3) Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1895 S. 97; v. Seydel, Kommentar S. 29.

4) Hommerich, Die Bedeutung des Art. 76 RV., Münster S. 26.

§ 4.

Als weiteres Erfordernis für die Anwendung des Art. 76 I ist der Umstand anzusehen, daß die Streitigkeit zwischen „verschiedenen“ Bundesstaaten bestehen muß. Nicht nötig ist, daß die Streitigkeit ausschließlich zwischen zwei Staaten als solchen besteht; es genügt, wenn auf der einen Seite ein Bundesfürst, allerdings nur in seiner Eigenschaft als Staatsoberhaupt Partei ist. Unter Art. 76 I fällt dagegen nicht ein Streit zwischen einem Bundesstaat und dem Reiche. Wenn auch das Deutsche Reich selbst in der Literatur oft als Bundesstaat bezeichnet wird, so besteht doch kein Zweifel, daß es im Sinne der Reichsverfassung kein Bundesstaat ist, da die Reichsverfassung von der Gesamtheit der Bundesstaaten als vom „Deutschen Reiche“ spricht; wie schon als analoger Fall zur Zeit des Norddeutschen Bundes die Gesamtheit der Einzelstaaten als „Norddeutscher Bund“ bezeichnet wurde. Demnach würde auch ein Streit mit Elsaß-Lothringen als Streit mit dem Reiche anzusehen sein. Da nun eine zur Entscheidung derartiger Streitigkeiten kompetente Behörde nicht existiert —, für diese Fälle aber auch Art. 76 I unanwendbar ist, — so würde nur dann, wenn in dem Streite gleichzeitig die Nichterfüllung der Bundespflichten des betreffenden Einzelstaates dem

5) Laband a. a. O. I S. 680, II S. 197.

6) S. auch den Wortlaut des neuen Art. 6a der Reichsverfassung.

Reiche gegenüber liegt, der Bundesrat über eine Bundesexekution nach Art. 19 der Reichsverfassung beschließen und auf diesem Wege den Streit erledigen können.

Es fragt sich nun, ob Art. 76 I auch dann Anwendung findet, wenn der Fall des Art. 30 der Wiener Schlußakte vorliegt[1]).

Daß Forderungen und Ansprüche von Privatpersonen gegen Bundesregierungen deshalb nicht befriedigt werden können, weil die Verpflichtung zur Befriedigung zwischen mehreren Bundesstaaten streitig ist, ist noch kein Grund für den Bundesrat, auf Grund des Art. 76 I einzuschreiten. Denn es liegt vorläufig noch gar keine Streitigkeit zwischen verschiedenen Bundesstaaten vor. Nach Art. 30 der Wiener Schlußakte wurde ein derartiger Fall nun auf die Weise erledigt, daß zunächst einmal die streitende Privatperson als Partei ausgeschaltet wurde[2]), statt dessen aber die Streitigkeit als Angelegenheit der betreffenden Bundesstaaten angesehen wurde. Unser Reichsstaatsrecht bietet nun keine Handhabe, in einem solchen Falle im Interesse der betreffenden Privatleute einzuschreiten. Es liegt demnach eine Lücke vor, die auch im konstituierenden Reichstage erkannt wurde, was aus der Rede des Abgeordneten Schwarze[3])

1) Art. 30 der Wiener Schlußakte: Wenn Forderungen von Privatpersonen deshalb nicht befriedigt werden können, weil die Verpflichtung, denselben Genüge zu leisten, zwischen mehreren Bundesgliedern zweifelhaft oder bestritten ist, so hat die Bundesversammlung auf Anrufen der Beteiligten zuvörderst eine Ausgleichung auf gütlichem Wege zu versuchen, im Fall aber, daß dieser Versuch ohne Erfolg bliebe, und die in Anspruch genommenen Bundesglieder sich nicht in einer zu bestimmenden Frist über ein Kompromiß vereinigten, die rechtliche Entscheidung der streitigen Vorlage durch eine Austrägalinstanz zu veranlassen.

2) Trotzdem konnten diese Privatpersonen bei dem Austrägalgericht solche Anträge stellen, die sich auf die ordnungsgemäße Erledigung der Angelegenheit bezogen. cf. Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht II 1867 § 273, IV, V.

3) Bezold, Materialien II S. 573.

und dem Antrag des Abgeordneten Zachariae[4]) klar hervorgeht. Auf diese Lücke im Wege der Analogie Art. 30 der Wiener Schlußakte anzuwenden, ist zum mindesten nicht unbedenklich; wir könnten nur dann aus obigem Fall eine Staatenstreitigkeit, die unter Art. 76 I fällt, konstruieren, wenn, wie Hänel bemerkt[5]), „die Zahlungsverbindlichkeit kraft völkerrechtlichen Titels auch einem Einzelstaate gegenüber übernommen worden wäre und dieser sich der Sache seiner Untertanen als des eigenen Rechts annähme". Nur in diesem Falle würde also den Privatpersonen der Weg, zu ihrem Rechte zu kommen, nicht verschlossen sein. Deswegen kann auch, falls solche Zahlungsverbindlichkeit nicht von einem Bundesstaate übernommen ist, entgegen der Ansicht von Laband[6]) der Bundesrat nie zu der Entscheidung einer derartigen Streitigkeit kompetent sein. Denn Art. 76 I fällt schon fort, weil die Streitigkeit dann — mangels der Übernahme der Zahlungsverbindlichkeit kraft völkerrechtlichen Titels seitens des Staates der klägerischen Privatperson — keine Streitigkeit zwischen verschiedenen Bundesstaaten ist. Desgleichen ist es auch nicht angängig, für einen solchen Fall die Entscheidung des Bundesrats aus dem Art. 77 herzuleiten. Denn von einer Justizverweigerung kann man erst dann sprechen, wenn trotz vorhandener Vorschriften die Regelung der betreffenden Angelegenheit verweigert wird. Das liegt jedoch in einem solchen Fall nicht vor; es fehlt eben in der Reichsverfassung an einer Regelung derartiger Streitigkeiten.

Es fragt sich nun, ob wir die Worte des Art. 76 der Reichsverfassung „zwischen verschiedenen Bundesstaaten" vielleicht derart weitgehend auslegen können, daß wir darunter auch die persönlichen Ansprüche der Bundesfürsten

4) Bezold, Materialien II S. 601, 602.

5) Hänel, Deutsches Staatsrecht, Leipzig 1892.

6) Laband I S. 247.

mitverstehen. (Wenn natürlich die Bundesfürsten als Vertreter ihres Bundesstaates mit einem anderen Bundesstaate eine Streitigkeit zu erledigen haben, findet Art. 76 ohne weiteres Anwendung!) Kekule von Stradonitz hat durch Prüfung der Terminologie der Reichsverfassung und in Hinblick auf Art. 11 der Deutschen Bundesakte, wo er statt „Bundesstaat" schließlich das Wort „Bundesfürst" setzt, darzulegen versucht, daß unter Art. 76 I nicht nur „Staatenstreitigkeiten im strengen Wortsinn", sondern auch Streitigkeiten über persönliche Ansprüche eines Fürsten fallen. Zu diesem Schluß kommt Kekule von Stradonitz zunächst einmal dadurch, daß er beweist, besonders durch Vergleichung des Art. 7_4 mit Art. 6, daß das Wort „Bundesstaat" genau dasselbe bedeute wie das Wort „Bundesglied". Weiter legt er dann dar, daß „Bundesglied" vollkommen identisch mit „Bundesfürst" sei, so daß man ohne weiteres für „Bundesstaat" das Wort „Bundesfürst" setzen kann. Wenn wir auch ohne Änderung des Sinnes der einzelnen Artikel der Reichsverfassung statt Bundesstaat das Wort Bundesglied und statt Bundesglied das Wort Bundesfürst setzen können, so berechtigt uns das doch noch nicht zu der obigen Folgerung, daß nunmehr auch Bundesstaat in jedem Fall synonym sei mit Bundesfürst. Daß dieser Schluß Kekules von Stradonitz' zum mindesten nicht immer treffend ist, zeigt uns schon Art. 1 RV., wo die Vertauschung — statt Staat = Bundesstaat das Wort Bundesglied gesetzt — den ganzen Art. 1 unverständlich machen würde. Aber außer den Artikeln 52, 54, 58, 74 der Reichsverfassung zeigt uns besonders Art. 76 II, daß eine Vertauschung der beiden Ausdrücke: Bundesstaat und Bundesfürst, in diesem Absatz absolut keinen Sinn ergibt. Wir müssen also m. E. gerade im Art 76 RV. das Wort Bundesstaat sehr streng interpretieren

---

7) Kekule von Stradonitz, Archiv für öffentliches Recht, Bd. 14, 1899, S. 12 ff.

und unter Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten nur Streitgkeiten in oben erwähntem Sinne verstehen, d. h. den Fall, wo sich mehrere der in Art. 1 RV. genannten Staaten als streitende Parteien gegenüberstehen.

§ 5.

Wie wir nun schon oben gesehen haben, sind für die Anwendung des Art. 76 I außer den positiven Voraussetzungen auch noch Bedingungen negativer Art erforderlich. Der Bundesrat ist nur dann zur Entscheidung von Streitigkeiten kompetent, wenn „dieselben nicht privatrechtlicher Natur und daher von den kompetenten Gerichtsbehörden zu entscheiden sind". Demgemäß darf es sich zunächst einmal nur um öffentlich-rechtliche Streitigkeiten handeln. Nach der Ansicht des Abgeordneten Zachariae im konstituierenden Reichstage (31. Sitzung, 9. April 1867) würde aber die Entscheidung, ob es sich um eine privatrechtliche oder öffentlichrechtliche Streitigkeit handelte, bei der Flüssigkeit der Grenzen dieser beiden Begriffe manchen Schwierigkeiten begegnen. Der Antrag auf Textänderung: „Insofern sie nicht ihrer Natur nach, dem Wesen des Rechtsverhältnisses nach zur Kompetenz der Landesgerichte gehören" fand aber im konstituierenden Reichstage keine Annahme. M. E. auch mit Recht. Denn ob ein privatrechtliches Rechtsverhältnis in Frage kommt oder nicht, kann man schon dann entscheiden, wenn man das Wesen des Privatrechts dem des öffentlichen Rechts gegenüberstellt. Jenes regelt die Beziehungen der einzelnen zueinander, dieses ist der Inbegriff der Rechtsnormen, die das Verhältnis einzelner zum Staatsganzen oder aber von Staaten zueinander regeln. (Von letzterem kann natürlich nur im Art. 76 I die Rede sein). Das öffentliche Recht selbst gliedert sich aber wieder

1. in das Völkerrecht, das als Recht unter Völkern die Summe der Normen darstellt, die den Verkehr der Völker unter einander regeln und

2. in das Staatsrecht, das die innerhalb des Staates und durch ihn gestalteten Lebensverhältnisse regelt.

Aus dieser Definition ergibt sich klar, daß, da im Art. 76 I von Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten die Rede ist, nur Streitigkeiten völkerrechtlicher Natur in Betracht kommen können. Schulze bemerkt hierzu: „Bei einer privatrechtlichen Streitigkeit, d. h. wo Staaten in ihrer Eigenschaft als Privatrechtssubjekte, als Fisci unter einander in Streit geraten sind, kann der Staat, welcher sich in seinem Rechte verletzt fühlt, den verletzenden Staat vor seinen eigenen Gerichten belangen und hat bei der Unabhängigkeit der deutschen Gerichte keine Parteilichkeit zu befürchten“. Mithin scheidet also die Gesamtheit der Streitfälle aus dem Rahmen des Art. 76 I aus, bei denen die Einzelstaaten lediglich als Subjekte des Privatrechtes auftreten, da der Anspruch auf Privatrecht begründet ist, wo die Staaten sich also als Fisci gegenübertreten. Es greifen also nur solche Streitigkeiten Platz, die öffentlichrechtlichen und zwar völkerrechtlichen Charakter an sich tragen. Als solche kommen zunächst einmal Grenzstreitigkeiten in Betracht. Das war z. B. der Fall, als auf Antrag Hamburgs am 5. April 1880 im Bundesrate die Meinungsverschiedenheit zwischen Hamburg und Preußen betreffs der Grenze bei dem hamburgischen Dorfe Eimsbüttel erörtert wurden, wo jeder der streitenden Teile die Zugehörigkeit der die „Hohe Rade“ benannten Feldstücke zu seinem Territorium in Anspruch nahm. Als der Vorschlag Hamburgs, die streitige Angelegenheit einer schiedsrichterlichen Entscheidung zu unterwerfen, an der Weigerung Preußens scheiterte. rief Hamburg auf Grund des Art. 76 den Bundesrat zur Entscheidung an. Dieser erledigte die Streitigkeit dadurch, daß er den 1. und 4. Zivilsenat des Reichsgerichts ersuchte, einen Schiedsspruch zu fällen, ob die Hohe Rade zum preußischen oder hamburgischen Gebiete gehöre. Gleichzeitig verpflichtete der Bundesrat die beiden Regierungen, sich diesem Schiedsspruche zu unterwerfen.

1) H. Schulze a. a. O. S. 59 Bd. 2.

2) H. Schulze II S. 69; a. A., jedoch ohne Begründung: v. Jagemann a. a. O. S. 215.

Auch Landeshoheitsfragen unterliegen als öffentlichrechtliche Streitigkeiten der Entscheidung des Bundesrates auf Grund des Art. 76 I. So wurde der Streit der beiden Mecklenburg gegen Lübeck, die als Uferstaaten der Trave die Anerkennung ihrer Landeshoheit über die entsprechende Wasserfläche beanspruchten, durch Bundesratsbeschluß vom 6. Oktober 1887 dadurch erledigt, daß der 4. Zivilsenat des Reichsgerichts mit der schiedsrichterlichen Erledigung des Falles beauftragt wurde. Der Schiedsspruch erging dann gegen Mecklenburg, da für Lübeck ältere, wohlerworbene Rechte sprachen.

§ 6.

Es fragt sich nun, was der Zusatz im Art. 76 I: „und daher von den kompetenten Gerichtsbehörden zu entscheiden sind“ für eine Bedeutung hat. Die Ansicht, daß der Gesetzgeber damit etwas ganz Selbstverständliches ausgesprochen hat, wie einige Schriftsteller annehmen, möchte ich nicht für richtig halten. Denn daß für diese Privatstreitigkeiten die ordentlichen und die reichsgesetzlich zugelassenen besonderen Gerichte kompetent sind, ist doch derartig klar, daß es keiner weiteren Erwähnung bedürfte. Ich möchte mich vielmehr der Ansicht Hänels[1]) anschließen, der sagt: „Es genügt nicht, daß nach dem Partikularrecht des zu verklagenden Staates der erhobene Anspruch seiner Natur nach privatrechtlich sei, sondern es müssen auch im Gegensatz zu den Verwaltungsbehörden einschließlich der

1) Hänel a. a. O. S. 576.

Verwaltungsgerichte die Gerichte, d. h. die ordentlichen oder die reichsgesetzlich zugelassenen besonderen Gerichte zur Entscheidung kompetent sein.“ Demgemäß ist also das Eingreifen des Bundesrats an zwei Voraussetzungen geknüpft:

1. muß die Streitigkeit privatrechtlicher Natur sein und
2. ganz unabhängig hiervon muß eine Gerichtsbehörde für die Entscheidung dieses streitigen Rechtsverhältnisses zuständig sein.

§ 7.

Selbst wenn nun alle diese materiellen Voraussetzungen in ihrer positiven und negativen Gestalt vorliegen, so ist damit noch nicht ohne weiteres der Bundesrat zum Einschreiten gemäß Art. 76 I berechtigt. Hinzukommen muß noch ein formelles Erfordernis: Der Bundesrat tritt, da seine Zuständigkeit vom Wunsch der streitenden Parteien abhängig ist, lediglich auf Anrufen eines Teils in Tätigkeit. Darin, daß der Art. 70 keine Verpflichtung zum Anrufen des Bundesrats für die Streitteile enthält, unterscheidet er sich vom Art. 11 der Deutschen Bundesakte von 1815. Wenn nun hierin v. Rönne[1]) eine Abschwächung gegenüber den Anordnungen des Deutschen Bundes sieht — denn früher bestand für die Bundesstaaten die unbedingte Pflicht, ihre Streitigkeiten bei der Bundesversammlung anzubringen —, so ist diese doch tatsächlich nicht vorhanden, weil für die Bundesstaaten wenigstens ein mittelbarer Zwang besteht, den Bundesrat als Richter in Staatenstreitigkeiten anzurufen, da ihnen ja wegen des bundesstaatlichen Charakters des Deutschen Reiches völkerrechtliche Mittel zur Erledigung ihres Streites verfassungsgemäß versagt sind. Natürlich steht es den Bundesstaaten, bevor sie sich an den Bundesrat

1) v. Rönne a. a. O. S. 218.

wenden, völlig frei, wie sie ihre Streitigkeit schlichten wollen. Sie können sich z. B. beide auf ein Schiedsgericht einigen. Nur wenn ein Teil die Entscheidung des Bundesrats angerufen hat, dann muß der andere ihm vor das Forum des Bundesrates folgen und sich desselben Entscheidung gefallen lassen[2]). Der Bundesrat ist also zum Einschreiten auf Grund des Art. 76 I berechtigt und verpflichtet, wenn ein oder natürlich auch beide Streitteile sich an ihn gewandt hatten. Aber auch nur dann! Dagegen schließt Art. 76 I von dem Rechte des Anrufs die Initiative eines jeden Dritten vollständig aus, indem dieses Recht nur den beiden Streitteilen ausdrücklich zugestanden wird. Mag dieser Dritte — in Betracht käme z. B. ein dritter Bundesstaat, der Reichstag oder der Bundesrat selbst — an der Lösung der bestehenden Differenz mittelbar noch so sehr interessiert sein! Demgemäß steht das Anrufungsrecht ganz ausschließlich den beiden Streitteilen zu. Die Zuständigkeit des Bundesrates würde übrigens selbst dann noch gegeben sein, wenn beim Vorliegen der materiellen Voraussetzungen ein Streitteil den Bundesrat anruft, trotzdem beide Parteien sich vertraglich verpflichtet haben, ihren Streit durch ein Schiedsgericht zu erledigen. Hierin ist zwar eine Verletzung der Vertragspflicht zu erblicken, die aber für die Kompetenz des Bundesrats nach Art. 76 I belanglos wäre.

§ 8.

Wenn nun die Entscheidung des Bundesrats auf Grund des Art. 76 I verlangt wird, dann hat der Bundesrat zunächst einmal, wie jedes andere Gericht, von Amts wegen seine Zuständigkeit zu prüfen. Er muß also untersuchen, ob die, die ihn angerufen haben, auch hierzu berechtigt

2) v. Seydel, Der deutsche Bundesrat, Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 3. Jahrg., Heft 2—3, S. 16; Zorn a. a. O. S. 171.

waren, m. a. W. ob sie auch tatsächlich Partei sind. Erst wenn dies festgestellt ist, hat der Bundesrat weiter zu prüfen, ob die materiellen Voraussetzungen des Art. 76 I auch gegeben sind. Wenn dann auch diese Frage bejaht ist, dann liegt ihm die verfassungsmäßige Pflicht ob, den anhängig gemachten Streit zu erledigen.

Es fragt sich nun, in welchem Verhältnis das Wort „erledigen" zu dem kurz vorher gebrauchten „entscheiden" steht. Rein sprachlich betrachtet ist „erledigen" jedenfalls der umfassendere Begriff; ist doch in ihm auch das „entscheiden" mitenthalten. Da jedoch sicherlich nicht unbeabsichtigt diese beiden Worte im Art. 76 verwandt sind, so würde ich unter Entscheidung als dem engeren Begriff die drei Arten richterlicher Tätigkeit verstehen: Urteile, Beschlüsse, Verfügungen. Im Gegensatz hierzu verstehe ich unter „erledigen" eine Tätigkeit, die darauf gerichtet ist, den Streit auf irgend eine Weise aus der Welt zu schaffen, nicht nur ausschließlich durch Urteil oder Beschluß. Im Gegensatz zur Deutschen Bundesakte, wo die Bundesversammlung nicht das Recht der eigenen Urteilsfällung hatte, — die Bundesversammlung hatte zunächst zwischen den beiden Streitteilen zu vermitteln, erst dann konnte sie die Parteien an eine Austrägalinstanz verweisen —, hat die Reichsverfassung keine derartige Regel aufgestellt. Wir gehen daher nicht fehl, wenn wir dem Bundesrat das Recht zubilligen, nach freiem Belieben, auf jede ihm geeignet erscheinende Weise, die an ihn gebrachte Angelegenheit endgültig zu erledigen.

Der Bundesrat kann nun auf mehrere Arten den an ihn gestellten Anforderungen gerecht werden. Zunächst kann er, und das entspricht am ehesten der Tendenz des Art. 76 I, den Streit dadurch beilegen, daß er zwischen den beiden Parteien vermittelt. Schlägt der Versuch einer gütlichen Beilegung aber fehl, dann kann der Bundesrat durch einen

Rechtsspruch diesen Streit erledigen und dies wiederum so, daß er diesen Spruch entweder selbst fällt oder aber durch eine von ihm beauftragte Instanz fällen läßt.

§ 9.

Zunächst wird es sich der Bundesrat natürlich angelegen sein lassen, eine friedliche Vermittlung zwischen den beiden streitenden Bundesstaaten zu erreichen, „um eine gütliche Einigung, sei es in der Sache selbst, sei es durch Kompromiß herbeizuführen" [1]). Wenn diese Art der Erledigung auch nicht als der zuerst einzuschlagende Weg direkt durch die Reichsverfassung vorgeschrieben wird, wie seinerzeit durch die Deutsche Bundesakte, so sind doch die meisten Staatsrechtslehrer dafür, daß der Bundesrat geradezu die Pflicht habe, immer zuerst auf gütlichem Wege bestehende Differenzen auszugleichen. Sie folgern dies einesteils aus dem Charakter des Deutschen Reiches als Bundesstaat mit der Begründung, daß für die einzelnen Bundesstaaten die am wenigsten schroffe Art der Erledigung, also die friedliche Vermittlung im Interesse der Friedensbewahrung, die gegebene sei; dann aber auch aus Absatz II des Art. 76, der den gütlichen Ausgleich an erster Stelle vorschreibt. v. Jagemann [2]) behauptet sogar, daß ein Vergleich „immer zuerst versucht wird".

Sollten sich jedoch die Differenzen schon derartig zugespitzt haben, daß ein gütlicher Vergleich nicht mehr den gewünschten Erfolg hat, so kann der Bundesrat, und das ist ganz unbestritten, auf jeden Fall den Streit dadurch erledigen, daß er, analog den Vorschriften der Deutschen Bundesakte, eine Austrägalinstanz mit der Entscheidung beauftragt. Diese Instanz kann nun, in Ermangelung besonderer Vorschriften, „ein Gerichtskollegium, eine Juristen-

1) Hänel a. a. O. S. 575.
2) v. Jagemann a. a. O. S. 217.

fakultät oder andere Sachverständige“ [3]) sein. Wem er die Entscheidung übertragen will, steht dem Bundesrate frei; er kann für die Erledigung der Differenz entweder einen bereits bestehenden Gerichtshof wählen, und das hat er bereits oftmals getan, als er z. B. das Reichsgericht in Leipzig und das Oberappellationsgericht in Lübeck mit der Schlichtung derartiger Staatenstreitigkeiten betraute. Ebensogut aber könnte der Bundesrat gegebenenfalls auch eine besondere Austrägalinstanz bilden und durch diese eine Entscheidung herbeiführen lassen. Während nun diese Erledigungsmöglichkeit unbestritten ist, besteht über den rechtlichen Charakter des Spruches eine erhebliche Meinungsverschiedenheit.

Die einen [4]) behaupten, daß in der Übertragung der Entscheidung an eine Instanz nichts anderes als die Einholung eines sachverständigen Gutachtens gesehen werden kann, das eine rechtliche Wirkung erst dann für sich in Anspruch nehmen könnte, wenn es ausdrücklich oder stillschweigend vom Bundesrate anerkannt würde. Die Gegenpartei [5]) erblickt aber in dem Ausspruch der Austrägalinstanz ein „Urteil“, das ohne weiteres als Urteil des Bundesrates angesehen werden müsse.

M. E. ist in dieser schroffen Formulierung weder die eine noch die andere Ansicht unbedingt richtig. Es kommt vielmehr nur darauf an, ob der Bundesrat von der beauftragten Instanz sich tatsächlich nur ein sachverständiges Gutachten hat einholen wollen. In diesem Falle müßte der Bundesrat sich die spätere Entscheidung, zum mindesten aber die Bestätigung ausdrücklich vorbehalten. Dies ist jedoch bisher noch nicht der Fall gewesen; wir können daher

3) Laband a. a. O. S. 236 Bd. 1.

4) Laband a. a. O. S. 236 Bd. 1.

5) v. Seydel, Kommentar S. 405; Hänel I S. 575; Schulze S. 61.

m. E. wohl von einer Präsumtion, nicht aber von der Tatsache sprechen, daß die vom Bundesrat einer Austrägalinstanz übertragenen Entscheidungen ipso jure als Erkenntnis des Bundesrats anzusprechen sind. v. Seydel [6]) entnimmt daher mit Recht aus dem Bundesratsbeschluß anläßlich des Streites zwischen Preußen und Sachsen über die Berlin-Dresdener Eisenbahn, daß das austrägalgerichtliche Urteil identisch mit einer bundesrätlichen Entscheidung wäre: „Der Bundesrat beschloß, die Erledigung dieses Streites dadurch herbeizuführen, daß das Oberappellationsgericht Lübeck ersucht wurde, einen Schiedsspruch zu fällen, und daß beide Regierungen für verpflichtet zu erklären seien, sich diesem Schiedsspruche zu unterwerfen. Die Entscheidung vom 28. Juni 1877 wurde vom Bundesrat lediglich zur Kenntnis genommen, nicht durch Beschluß bestätigt. Dies hätte geschehen müssen, wenn die von Laband verfochtene Ansicht die richtige wäre.“

§ 10.

Wie nun schon oben erwähnt, kann der Bundesrat auch, statt den anhängigen Staatenstreit durch eine Austrägalinstanz entscheiden zu lassen, eine Entscheidung durch eigenen Spruch herbeiführen. Da dieser Spruch des Bundesrats leicht, wenn auch unbeabsichtigt, Ungerechtigkeiten enthalten kann, ist dieses Recht des Bundesrats oftmals und ganz energisch bestritten. Denn es ist klar, daß für die Bundesratsmitglieder — die doch nicht wie die Richter nur dem Gesetze unterworfen sind und die ja nur als Vertreter ihrer Regierungen urteilen, aber nicht ihre eigene Meinung zum Ausdruck bringen — bei der Entscheidung der streitigen Angelegenheit gar zu leicht politische Gesichtspunkte mitmaßgebend sind. Daß also eine Selbstentscheidung des Bundesrats leicht große Härten enthalten kann und daher

6) v. Seydel, Bundesrat S. 17.

gegebenenfalls auch unangebracht ist, liegt klar auf der Hand, berechtigt aber noch keineswegs die Gegner einer Selbstentscheidung des Bundesrats dazu, ihm dieses Recht zu entziehen. In der Hauptsache ist es v. Seydel, der dem Bundesrat das Recht des eigenen Spruches streitig machen will. Wenn er auch zunächst feststellt, daß die Reichsverfassung, besonders der Wortlaut der Reichsverfassung, keine Handhabe dazu bietet, dem Bundesrat die Selbstentscheidung zu verwehren, so will er dieses doch aus den Worten Savignys und des hessischen und des hamburgischen Bevollmächtigten entnehmen.

Der Bundeskommissar v. Savigny äußerte sich in der Sitzung des verfassungsberatenden Reichstages am 9. April 1867 über das Wort „erledigt" wie folgt[1]): „Unter dem Worte ‚erledigt' ist nur im allgemeinen angedeutet worden, daß der Bundesrat seinerseits bestrebt sein wird, falls es ihm nicht gelingt, innerhalb seines Schoßes — ich möchte sagen im Familienrate — eine solche Angelegenheit zu befriedigender Lösung zu bringen, diejenigen Rechtswege selbst zu bezeichnen, auf denen die Sache zum Austrag kommen kann. Vorzugsweise ist dabei auch der Fall einer Verweisung an eine Austrägalinstanz vorgesehen. Das verstehen wir unter dem Worte: erledigt."

Diesen Worten v. Savignys legt nun v. Seydel[2]) den Wert einer authentischen Interpretation bei, indem er sagt: „Da diese Erklärungen im Reichstage nirgends Widerspruch erfahren haben, können sie den Wert einer authentischen Interpretation beanspruchen." Diese Ansicht erscheint mir nicht haltbar, denn die unwidersprochen gebliebene Äußerung v. Savignys hat nicht den Wert eines Gesetzes, sondern gehört nur zu den Materialien, durch die keine authentische Interpretation erfolgen kann.

1) Bezold, Materialien S. 584.
2) v. Seydel, Bundesrat S. 17.

Gleichzeitig folgert v. Seydel aus den Worten des Bundeskommissars, daß der Gedanke an eine eigene Entscheidung des Bundesrats vollständig ausgeschlossen gewesen sei; denn hätte der Bundesrat dieses Recht der Selbstentscheidung, dann könnte er auch gar nicht in die Unmöglichkeit versetzt werden, eine solche Angelegenheit „zu befriedigender Lösung zu bringen"[3]).

M. E. sagen jedoch die Worte v. Savignys nichts anderes, als daß der Bundesrat zunächst einmal versuchen würde, auf gütlichem Wege die Differenzen auszugleichen und erst bei einem fehlgeschlagenen Versuch die Bestimmung treffen solle, wie der Streit jetzt zu erledigen sei, wobei nichts im Wege steht, daß der Bundesrat selbst durch Spruch die Angelegenheit erledigt. Außerdem spricht auch das Wort „vorzugsweise" in der Erklärung v. Savignys gegen die Ausführung v. Seydels. Denn gerade dadurch behält sich ja der Bundesrat das Recht vor, den Streit anderweitig zu erledigen, wozu natürlich eine Selbstentscheidung zu zählen ist. In diesem Sinne wurden auch die Worte v. Savignys im verfassungsberatenden Reichstage verstanden[4]).

Auch die Äußerungen des hessischen und des hamburgischen Bevollmächtigten[5]) geben v. Seydel noch keine Berechtigung, anzunehmen, daß dem Bundesrat das Recht der Selbstentscheidung fehle.

Ersterer führte aus: „Zu Artikel 68 des Entwurfs[6]) geht die Großherzogliche Regierung von der Ansicht aus,

3) v. Seydel, Kommentar S. 405.
4) cf. Bezold, Materialien II S. 598.
5) Im Schlußprotokoll der Verfassungsberatung vom 7. Febr. 1867.
6) Der Art. 68 des Preußischen Entwurfs entspricht dem Art. 70 der Vorlage der verbündeten Regierungen an den verfassungsberatenden Reichstag und dem Art. 76 der Reichsverfassung.

daß bei solchen Streitigkeiten unter Bundesgliedern, die zwar nicht zur Kompetenz der ordentlichen Gerichte gehören, bei welchen es aber gleichwohl auf die Entscheidung streitiger Rechtsfragen oder die Beweisführung über bestrittene Tatsachen ankomme, diese Entscheidung nicht durch den Bundesrat selbst, sondern durch eine zu diesem Zwecke anzuordnende Austrägalinstanz erfolgen werde und daß diese Art der Erledigung von Streitigkeiten unter Bundesgliedern durch die vorliegende Fassung nicht ausgeschlossen sei.“

Der Bevollmächtigte Hamburgs äußerte sich: „Zu Artikel 68 darf vorausgesetzt werden, daß, wenn Streitigkeiten zwischen Bundesstaaten an den Bundesrat gelangen, dieser dieselben, falls eine Ausgleichung nicht gelingen sollte, an ein Austrägalgericht verweisen werde, und daß die streitenden Teile bei den desfalsigen Beschlüssen des Bundesrats auf ihre Stimmen verzichten werden.“

Da diese Erklärungen der beiden Bevollmächtigten nicht einmal in einer Sitzung des verfassungsberatenden Reichstages abgegeben wurden, sie also noch weniger als die Ausführungen v. Savignys den Wert einer authentischen Interpretation für sich in Anspruch nehmen können — sind sie doch nach richtiger Ansicht nicht mehr als eine Darstellung der Wünsche der betreffenden Regierungen —, müssen wir entgegen v. Seydel zu der Überzeugung gelangen, daß der Bundesrat nicht verpflichtet ist, die Angelegenheit einer Austrägalinstanz zur Entscheidung zu übertragen, sondern daß er jederzeit auch durch eigenen Spruch gemäß Art. 76 I den Streit erledigen kann.

§ 11.

Hat nun der Bundesrat in der Streitigkeit zwischen den Bundesstaaten auf eine der drei genannten Weisen entschieden, dann haben sich die beiden Parteien diesem Spruche bedingungslos zu unterwerfen. Denn erst dann kann

die Streitigkeit als „erledigt“ angesehen werden. Diese Pflicht, sich dem Spruche zu unterwerfen, ist natürlich eine der verfassungsmäßigen Pflichten der Einzelstaaten. Im Falle einer Weigerung kann der Bundesrat auf jegliche Weise seine getroffene Entscheidung zur Vollstreckung bringen, wobei ihm als letztes Zwangsmittel die Bundesexekution auf Grund des Art. 19 RV. zusteht, die vom Bundesrat zu beschließen und vom Kaiser zu vollstrecken ist. (Daher ist auch eine Exekution gegen Preußen undenkbar, da der Kaiser als König von Preußen nicht gegen sich selbst vorgehen kann!)

§ 12.

Während nun nach Art. 76 I der Bundesrat zur Erledigung zwischenstaatlicher Streitigkeiten berufen ist, beschäftigen uns nach Absatz II innerstaatliche Differenzen. Abs. II lautet: „Verfassungsstreitigkeiten in solchen Bundesstaaten, in deren Verfassung nicht eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt ist, hat auf Anrufen eines Teils der Bundesrat gütlich auszugleichen oder, wenn das nicht gelingt, im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen.“

Als erstes materielles Erfordernis muß also eine Verfassungsstreitigkeit vorhanden sein. Der Begriff „Streitigkeit“ stimmt mit dem des Absatz I überein. Unter „Verfassung“ können wir jedoch sehr verschiedenes verstehen, je nachdem wir diesen Begriff enger oder weiter fassen. In seiner weiteren Bedeutung verstehen wir unter „Verfassung“ ganz allgemein den rechtlichen Zustand, in dem ein Staat sich befindet, also ungefähr identisch mit Struktur, Organisation eines Staates. Dann aber heißt „Verfassung“ — und das ist der übliche Sprachgebrauch — die Kodifikation der Verfassungsnormen des Staates, das Staatsgrundgesetz. Welcher dieser beiden Begriffe in Absatz II angewandt werden soll, können wir erfahren, wenn wir auf Art. 1 des

Bundesbeschlusses vom 30. Oktober 1834 zurückgehen, der auch von Verfassungsstreitigkeiten handelt und auf dem Art. 76 beruht: „Für den Fall, daß in einem Bundesstaate zwischen der Regierung und den Ständen über die Auslegung der Verfassung oder über die Grenzen der bei Ausübung bestimmter Rechte des Regenten den Ständen eingeräumten Mitwirkung durch Verweigerung der zur Führung einer den Bundespflichten oder der Landesverfassung entsprechenden Regierung erforderlichen Mittel Irrungen entstehen und alle verfassungsmäßigen und mit den Gesetzen vereinbarlichen Wege zu deren genügender Beseitigung ohne Erfolg eingeschlagen sind, verpflichten sich die Bundesglieder, als solche, gegeneinander, ehe sie die Dazwischenkunft des Bundes nachsuchen, die Entscheidung solcher Streitigkeiten durch Schiedsrichter auf dem in den folgenden Artikeln bezeichneten Wege zu veranlassen.“ Da nun hier von der Auslegung der Verfassung die Rede ist, wir von „Auslegung“ aber regelrecht nur gegenüber von Gesetzen oder aber Rechtssätzen sprechen, so können wir unter „Verfassung“ in diesem Zusammenhang nur die Verfassung im engeren Sinne verstehen, da Gesetze oder Rechtssätze sich nur in einem Staatsgrundgesetz, einer Verfassungsurkunde vorfinden. Daß man sich auch schon im verfassungsberatenden Reichstage darüber einig war, daß „Verfassung“ in der Wendung „Verfassungsstreitigkeit“ dasselbe bedeute wie „Verfassungsurkunde“, bekundet der Abgeordnete W i g g e r s, wenn er sagt: „Ich will auf den Inhalt von § 70 (= Art. 76 RV.) selbst mich nicht näher einlassen als in der Beziehung, daß ich mein Bedauern ausdrücke, daß es noch ein deutsches Land gibt, welches keine Verfassungsstreitigkeit haben kann, weil es keine Verfassung hat.“ Da nun aber Mecklenburg, von dem die Rede ist, wie überhaupt jeder Staat, doch eine Verfassung im weiten Sinne hat, gehen wir nicht fehl, unter „Verfassungsstreitigkeit“ nur eine Streitigkeit über das Staatsgrundgesetz zu verstehen.

§ 13.

Aber auch in anderer Hinsicht war uns der eben erwähnte Art. 1 des Bundesbeschlusses von 1834 von Wichtigkeit. Die Zweifel, ob die Regierung und jeder Untertan oder nur der zur Vertretung des Volkes verfassungsmäßig berufene Teil der Untertanen als Partei einer Verfassungsstreitigkeit in Betracht kämen, hat er beseitigt. Es muß sich um Streitigkeit zwischen der Regierung und der Volksvertretung, den Ständen, handeln, kurz um eine „Streitigkeit zwischen den gesetzgebenden Faktoren“ [1]). Die Beschwerde Einzelner oder einer Körperschaft wegen Verletzung verfassungsmäßiger Rechte kann nicht als Verfassungsstreitigkeit vor den Bundesrat gebracht werden; hier stehen den Verletzten nur die gewöhnlichen Wege offen. Wenn jedoch die Volksvertretung derartige Klagen von Privatpersonen gewissermaßen zu eigenen macht dadurch, daß sie, auf diese Beschwerde bezugnehmend, eine Verletzung der Verfassung behauptet, dann kann natürlich ein Verfassungsstreit im Sinne von Art. 76 II entstehen. Ebenso wird man annehmen müssen, daß Einzelpersonen dann zu einer Beschwerde an den Bundesrat legitimiert sind, wenn z. B. die Verfassung einseitig aufgehoben würde oder aber das verfassungsmäßige Organ der Volksvertretung an der Ausübung seiner Rechte behindert würde [2]). Wir kommen also zu dem Ergebnis, daß, von diesen Ausnahmefällen abgesehen, als Träger eines Verfassungsstreites nur in Betracht kommen können: Regierung bezw. Senat einerseits, Kammern und Landstände bezw. Bürgerschaft andererseits [3]).

§ 14.

Den Gegenstand der Verfassungsstreitigkeit bildet der gesamte Inhalt der Verfassung. Es kann über die „Rechts-

1) v. S e y d e l, Kommentar S. 407.
2) cf. Z a c h a r i a e, Deutsch. Staats- u. Bundesrecht II, 1867.
3) L a b a n d S. 248; H ä n e l S. 568; v. S e y d e l S. 407.

beständigkeit, die Auslegung und über Ausführung einer Landesverfassung, sei es durch Spezialgesetz, sei es durch irgend eine Einzelverfügung, gestritten werden"[1]). Auch über die Aufhebung von Verfassungsbestimmungen kann ein Verfassungsstreit entstehen, doch können hier natürlich nur Rechtsfragen, keine politische Berücksichtigung finden[2]). v. Seydel verneint m. E. mit Unrecht die Möglichkeit, daß Streitigkeiten über die Aufhebung von Verfassungsbestimmungen, ihrer ausschließlich politischen Natur wegen, unter Art. 76 II fallen können[3]). Sobald sich die Frage nur darum dreht, ob die Aufhebung der Bestimmung in der verfassungsmäßig vorgeschriebenen Form vor sich gegangen ist, entbehrt sie doch jeglichen politischen Charakters und fällt daher auch ohne weiteres unter Art. 76 II. Da es sich nun bei einem Verfassungsstreit stets um die objektive Geltung der Verfassung handelt, fallen von selbst alle Streitigkeiten aus dem Rahmen des Art. 76 II, die auf die Einführung einer Verfassung Bezug nehmen[4]). Daß ein Verfassungsstreit nicht gegeben ist, wenn einer Verfassungsverletzung das schuldhafte Verhalten einer Einzelperson zugrunde liegt, wie z. B. im Falle einer Ministeranklage, bedarf weiter keiner Erwähnung. Denn es handelt sich hier ja nicht um die objektive Geltung der Verfassung, sondern lediglich um die Folgen der Handlung für die Person des Schuldigen.

§ 15.

Der Bundesrat ist jedoch zur Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten nur unter der hinzukommenden negativen Voraussetzung kompetent, daß die Verfassung des betreffenden Bundesstaates nicht eine Behörde zur Entscheidung derartiger Streitigkeiten bestimmt hat. M. E. müssen wir hier das Wort „Verfassung" in weiterem Sinne, also identisch mit Organisation des Staates, auffassen. Denn es ist nicht unbedingt nötig, daß in der Verfassungsurkunde selbst diese Bestimmung getroffen ist (wenn es auch wohl meist der Fall sein wird!). Auch durch ein Gesetz muß m. E. eine derartige Bestimmung getroffen werden können[1]). Eine derartige Behörde zur Entscheidung innerstaatlicher Streitigkeiten besteht nun in folgenden 9 Staaten:

1) cf. v. Martitz a. a. O. S. 30.
2) cf. Mayer a. a. O. S. 789.
3) v. Seydel, Bundesrat S. 290.
4) Arndt, A., Das Staatsrecht des Deutschen Reiches S. 113.

1. im Königreich Sachsen (§ 153 seiner Verfassungsurkunde vom 4. Sept. 1831);
2. und 3. in den Großherzogtümern Mecklenburg (in der Patentordnung wegen einer angemessenen Instanz zur Erlangung einer rechtlichen Entscheidung in Streitigkeiten zwischen dem Landesherrn und den Ständen über die Verfassung und was dahin gehört vom (29. April 1831) 25. Nov. 1817);
4. im Großherzogtum Oldenburg (in den Art. 209 bis 211 des revidierten Staatsgrundgesetzes vom 22. Nov. 1852);
5. im Herzogtum Braunschweig (Art. 231 der neuen Landschaftsordnung vom 12. Okt. 1832 in Verbindung mit dem abändernden Gesetz vom 19. März 1850 Nr. 19 und vom 30. März 1894);
6. im Herzogtum Sachsen-Altenburg (Art. 266 Abs. 2 des Grundgesetzes vom 29. April 1831);
7. in der freien Stadt Hamburg (Art. 71 Abs. 2 der Verfassung vom 13. Okt. 1879 in Verbindung mit dem Reichsgesetz vom 14. März 1881 betreffend die Zuständigkeit des Reichsgerichts für Streitfragen zwischen dem Senat und der Bürgerschaft der Freien und Hansastadt Hamburg);

1) A. A. Schulze II S. 62.

8. in der freien Stadt Bremen (§ 66 II der Verfassung vom 17. Nov. 1875);
9. in der freien Stadt Lübeck (Art. 74 der Verfassung vom 5. April 1875).

Es fragt sich nun, ob in diesen Staaten ausschließlich die verfassungsmäßig bestimmte Behörde kompetent zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten ist, oder ob unter Umständen trotzdem der Bundesrat zuständig ist. Der Wortlaut des Art. 76 II spricht offenbar für die erste Auffassung. Trotzdem kann ich mich der Behauptung v. Seydels[2]): „Die Tätigkeit der Organe des Reiches ist gänzlich ausgeschlossen, wenn in einem Staate eine entscheidende Behörde für Verfassungsstreitigkeiten besteht" nicht anschließen. Denn m. E. kann trotz Bestehens einer solchen Behörde der Bundesrat dann tätig werden auf Grund des Art. 76 II, wenn Differenzen bestehen, ob die Streitigkeit, die vorliegt, gerade zur Zuständigkeit der betreffenden verfassungsmäßig bestimmten Behörde gehört. Ferner halte ich auch die Ansicht Hänels, daß „die Kompetenz des Reiches für alle solche Fälle bestehen bleibe, in denen die partikularrechtlichen Gerichtshöfe oder Schiedsgerichte zur Entscheidung nicht kompetent sind", in dieser uneingeschränkten Form für nicht richtig. Denn weshalb sollten die streitenden Parteien gegebenenfalls die beschränkte Kompetenz ihrer bereits bestehenden Behörde nicht erweitern können durch ein entsprechendes Gesetz? Ich würde sogar noch weiter gehen und den Staaten das Recht einräumen, bei entstandener Verfassungsstreitigkeit ohne weiteres eine derartige Behörde ins Leben zu rufen, wobei ich allerdings nicht verkenne, daß der Wortlaut des Art. 76 II gegen mich spricht. Wenn man aber auf den Sinn des Gesetzes Rücksicht nimmt und der geht dahin, daß nach Möglichkeit die Entscheidung einer Verfassungsstreitigkeit dem

2) v. Seydel, Kommentar S. 408.

betreffenden Bundesstaat selbst überlassen bleiben soll, so würde ich sogar einem Bundesstaate während des Schwebens einer Streitigkeit noch das Recht zugestehen, ein Organ zur Entscheidung gerade dieses Streites auf verfassungsmäßigem Wege ins Leben zu rufen.

Zu erwähnen bleibt noch, daß es eine Berufung in Verfassungsstreitigkeiten an den Bundesrat nicht gibt. Dies war zwar zur Zeit des Deutschen Bundes möglich, wo trotz Bestehens eines Schiedsgerichts gegen dessen Entscheidung eine Berufung an das Bundesschiedsgericht möglich war[3]); heute jedoch entscheidet entweder die bestimmte Landesbehörde oder aber der Bundesrat selbst, beide in erster und letzter Instanz.

§ 16.

Trotz Vorliegens aller dieser materiellen Voraussetzungen tritt aber auch der Bundesrat nur dann in Tätigkeit gemäß Absatz 2 des Art. 76, wenn er von einem Streitteil angerufen wird. Der Bundesrat hat also nicht das Recht des unmittelbaren Eingriffs. Diese formelle Voraussetzung deckt sich vollkommen mit der des Abs. 1, so daß sich ein nochmaliges Eingehen auf diesen Punkt erübrigt.

Ist der Bundesrat nun zu Recht angerufen und hat er sich demgemäß auch auf seine Zuständigkeit hin geprüft, dann hat er auch die Pflicht, den Streit zu erledigen. Und da ist ihm durch die Reichsverfassung zuerst der Weg des gütlichen Ausgleichs vorgeschrieben. Auch für diese friedliche Vermittlung greifen die analogen vorherigen Ausführungen Platz, lediglich der Umstand, daß nach Art. 76 II dem Bundesrat das Mittel des gütlichen Ausgleichs zuerst vorgeschrieben ist, bildet eine Einschränkung der Tätigkeit des Bundesrats im Vergleich zu Art. 76 I.

3) cf. Art. 209 des Oldenburgischen Staatsgrundgesetzes.

§ 17.

Der in Art. 76 I festgelegte Begriff der „Erledigung" findet nun in Abs. 2 eine weitere Einschränkung dahingehend, daß der Bundesrat die Verfassungsstreitigkeit zu erledigen hat im Wege der Reichsgesetzgebung. Während b Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten der Bundesrat als alleiniger Richter kompetent war, sollen bei einer Verfassungstreitigkeit die Organe der Reichsgesetzgebung vereint eine Entscheidung treffen; und das ist nur gerecht, wenn wir uns noch einmal das Wesen einer Verfassungsstreitigkeit klar machen! Ein Verfassungsstreit ist ein Streit zwischen Volksvertretung und Regierung. Würde nun der Bundesrat allein zu einer solchen Entscheidung befugt sein, so würde die Gefahr bestehen, daß er, das Organ der verbündeten Regierungen, politischen Erwägungen folgend, sich von vornherein auf die Seite der Regierung stellen und so die Gegenpartei benachteiligen würde. Um nun jeglichem Verdacht einer derartigen Parteilichkeit vorzubeugen und ein möglichst unparteiisches Urteil zu erreichen, war es nötig, eine Bestimmung des Inhalts in die Reichsverfassung aufzunehmen, daß der Bundesrat bei Verfassungsstreitigkeiten nur mit dem Reichstage vereint eine Entscheidung treffen könne.

Die Erledigung erfolgt demgemäß „durch den Bundesrat im Wege der Reichsgesetzgebung". Herbei ist eine Ausnahme von der Regel festzustellen. Das Recht der Initiative, das sonst grundsätzlich der Reichstag auszuüben berechtigt ist, steht im Falle des Art. 76 II ausschließlich dem Bundesrate zu. Eine derartige Erledigung im Wege der Reichsgesetzgebung ist aber, genau genommen, eine höchst eigentümliche Einrichtung. Man denke sich 25 Regierungen, wozu noch 397 Volksvertreter kommen, die alle das Recht haben, ihre Meinung über den Streitfall zu äußern!! Daß auch unter Umständen eine Erledigung deshalb nicht zustande kommen könnte, weil Bundesrat und Reichstag sich gar nicht über die Entscheidung einig würden — wenn z. B. der Bundesrat sich auf die Seite der Regierung, der Reichstag auf die Seite der Volksvertretung stellen würde — liegt klar auf der Hand. Günstigenfalls aber, d. h. bei gelungener Einigung, würde wahrscheinlich noch eine derartige Entscheidung getroffen werden, die nicht immer das Ergebnis rein rechtlicher Erwägungen, sondern politischer Anschauungen wäre. Aus diesen Betrachtungen heraus will auch Arndt[1]) die Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten im Wege der Reichsgesetzgebung so aufgefaßt wissen, daß durch Reichsgesetz die Entscheidung eines derartigen Streites einem geeigneten Gerichtshof überwiesen wird. Daß diese Möglichkeit der Erledigung unter Art. 76 II fällt, wird wohl von keiner Seite bestritten werden. In dem Reichsgesetz vom 14. Mai 1881 betreffend die Zuständigkeit des Reichsgerichts für Streitfragen zwischen dem Senat und der Bürgerschaft der Freien und Hansastadt Hamburg (Reichsgesetzblatt 1881 S. 37) kann man m. E. nur die Bestätigung der Möglichkeit sehen, man kann aber nicht, wie Arndt, auf Grund dieser einzigen Entscheidung eines Verfassungsstreites zu dem Schluß kommen, daß der Gesetzgeber unter „Erledigung im Wege der Reichsgesetzgebung" ausschließlich an den Weg der Überweisung gedacht habe. Die Ansicht fast aller Staatsrechtslehrer ist die, daß Bundesrat und Reichstag befugt sein sollen, unmittelbar eine Entscheidung zu treffen.

§ 18.

Hat nun der Bundesrat einen Verfassungsstreit im Wege der Reichsgesetzgebung erledigt, dann behaupten v. Seydel und v. Martitz, daß dieser Spruch des Reiches nicht nur formell, sondern auch materiell ein Gesetz sein kann. Hiernach müßte also dem Reiche die Befugnis zustehen, bundes-

1) Arndt, Staatsrecht S. 113.

staatliches Verfassungsrecht nicht nur abzuändern, sondern sogar aufzuheben. Daß diese Kompetenz des Reiches aus Art. 76 II gegeben sei, möchte ich aber bestreiten, wobei ich allerdings nicht verkenne, daß vielleicht auf andere Weise verfassungsmäßig dem Reiche ein solches Recht zuerteilt werden kann[1]). Denn das Reich tritt doch nur dann an die Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten heran, wenn die Landesverfassung keine Behörde zur Entscheidung angibt. Das Reich ist also, was die Erledigung von Staatenstreitigkeiten anlangt, den Behörden gleichgestellt. Die Kompetenz der Behörden erstreckt sich aber nicht darauf, neues Verfassungsrecht zu schaffen! Das müßte sie aber, sollten wir analog dem Reiche dieses Recht zubilligen. Ferner ist nicht einzusehen, wie dem Reiche das Recht der Verfassungsänderung zustehen soll, ein Recht, das die einzelnen Bundesstaaten verfassungsgemäß nur ihren gesetzgebenden Faktoren zuerkennen. Denn hat einmal das Reich neues einzelstaatliches Verfassungsrecht geschaffen, wäre es ja dem betreffenden Staate unmöglich, jemals wieder seine Verfassung, soweit sie reichsgesetzlich festgelegt ist, durch seine gesetzgebenden Faktoren zu ändern. Daß dies doch möglich ist, könnte man nur analog v. Seydel[2]) begründen, wenn man sagt: „daß das Recht, welches im Wege der Reichsverfassung geschaffen wird, Landesrecht, nicht Reichsrecht ist, also jederzeit durch Landesgesetz beseitigt oder abgeändert werden kann". M. E. findet, falls in Erledigung eines Verfassungstreites ein solches Gesetz zustandekommt, Art. 2 RV. Anwendung; das im Wege der Reichsgesetzgebung gewonnene Recht kann nur Reichsrecht sein, geht also dem Landesrecht vor. Es ist also dem Bundesstaate unmöglich, nach getroffener Entscheidung durch Bundesrat

1) Wenn z. B. gemäß Art. 78 der Bundesrat und Reichstag sich zuständig erklärt haben.

2) v. Seydel, Kommentar S. 407.

und Reichstag durch seine gesetzgebenden Faktoren diese Entscheidung umzustoßen. Ich also halte den Entscheid, wenn er sich auch formell als ein Reichsgesetz darstellt, in seiner materiellen Wirkung für einen Richterspruch, der das bestehende Recht auslegen soll. Es handelt sich also ausschließlich um einen Akt der Rechtsprechung, der wegen seiner Wichtigkeit in Gesetzesform erfolgt.

§ 19.

Es soll nun noch kurz die Frage untersucht werden, ob der Bundesrat als Rechtspflegeorgan des Reiches dazu befugt ist, auf Grund des Art. 76 Thronstreitigkeiten zu entscheiden. Bekanntlich ist diese Frage brennend geworden anläßlich des Lippeschen Erbfolgestreites, als der Bundesrat — von Schaumburg-Lippe unter Berufung auf Art. 76 angerufen — sich prinzipiell durch einen Beschluß vom 5. Januar 1890 für zuständig erklärt hat, diesen Streit zu erledigen. Die widersprechendsten Ansichten wurden dabei vertreten; die einen hielten den Bundesrat nach Abs. I, die anderen nach Abs. II des Art. 76 für kompetent, und selbst da, wo die Ergebnisse sich deckten, war ihre Begründung verschieden.

Vielleicht gibt nun die Entstehungsgeschichte des Art. 76 auf obige Frage Antwort. Bei der Beratung im konstituierenden Reichstag war von Zachariae der Antrag eingebracht worden, ein ständiges Bundesgericht einzusetzen, zu dessen Zuständigkeit gehören sollten: „4. Streitigkeiten über Thronfolge, Regierungsfähigkeit und Regentschaft in den Einzelstaaten". In der Begründung heißt es dann: „Es sind dann ferner in Beziehung auf die Gegenstände, welche hier in Frage kommen, in dem Art. 70 (= 76 RV.) die erheblichsten Lücken bemerkbar; es ist insbesondere mit Bezug auf die möglichen Thronfolge-, Regentschafts- und Regierungsfähigkeitsstreitigkeiten durchaus

gar nichts gesagt. Es können diese Begriffe aber auch gar nicht begriffen werden unter den Verfassungsstreitigkeiten, von denen der Art. 70 redet"[1]).

Dieser Antrag wurde nun zwar abgelehnt, aber unwidersprochen hingenommen. Aus dieser Begründung Zachariaes folgert nun Perels[2]), „daß Streitigkeiten über die Thronfolgeordnung an sich nicht in die Kompetenz des Reiches fallen". Dieser Schluß ist nun m. E. nicht gerechtfertigt. Zachariae bemerkt nur, daß Thronfolgestreitigkeiten nicht unter Verfassungsstreitigkeiten begriffen werden können; im übrigen sagt er aber ja gerade, daß Streitigkeiten dieser Art „hier in Frage kommen können". Zachariae steht also auf dem Standpunkt, daß es Thronfolgestreitigkeiten geben kann, die gleichzeitig als Staatenstreitigkeiten unter Art. 76 I fallen können. Und das ist auch meine Ansicht. Ich würde Thronfolgestreitigkeiten dann als der Kompetenz des Bundesrat nach Art. 76 I unterliegend ansehen, wenn sie gleichzeitig den Charakter von Staatenstreitigkeiten in dem oben ausgeführten Sinne haben, d. h. also, wenn sie wichtige materielle, positive Voraussetzung des Art. 76 I erfüllen.

Wann aber ist dies der Fall? Zweifellos dann nicht, wenn Agnaten eines regierenden Hauses, die sich auf einem außerdeutschen Thron befinden, einen Anspruch auf Thronfolge erheben. Denn dann liegt ja keine Staatenstreitigkeit zwischen verschiedenen Bundesstaaten vor. Dasselbe gilt für den Fall, daß die streitenden Parteien alle als Angehörige des Hauses, das — um mit Binding[3]) zu reden — den Gegenstand des Streites, den Fürstenstuhl, innehat, ihre Sache verfechten, wenn keiner der Streitenden gleichzeitig als Herrscher eines zweiten Bundesstaates auftritt. Wie aber liegt der Fall, wenn der Landesherr in einem

1) Holzendorff-Bezold, Materialien II S. 598/99.
2) Perels a. a. O. S. 25.
3) Binding, Deutsche Juristenzeitung 1899 S. 73.

anderen Bundesstaate Thronfolgerechte geltend macht? Die Ansprüche des regierenden Fürsten auf den Thron eines anderen Bundesstaates beruhen in der Regel nicht auf seiner Eigenschaft als Fürst, sondern nur als Agnat; sind also nur in der Person des Fürsten begründete Rechte. Wenn Zorn[4]) hier stets eine Staatenstreitigkeit als vorliegend erachtet, dann übersieht er m. E., daß der Bundesfürst sein Recht auf den Thron eines anderen Staates nicht auf Grund von Staatsrecht, sondern ausschließlich auf Grund von Privatfürstenrecht geltend macht, daß also diese Ansprüche des Landesherrn durchaus persönlichen Charakter tragen. Daß dieser Streit selbst dann noch ein persönlicher ist, wenn der Landesherr ihn durch die Regierung seines Staates führen läßt, ist klar, denn die Partei des Streites ist und bleibt der Landesherr[5]), und nicht die äußere, sondern die innere Rechtslage muß maßgebend sein. Hat jedoch ein Bundesstaat oder der Fürst eines Bundesstaates in seiner Eigenschaft als Fürst dieses Staates ein Thronfolgerecht etwa auf Grund eines mit einem anderen Staate abgeschlossenen Vertrages geltend gemacht — ein Fall, wie er entgegen Laband[6]) auch praktisch vorkommen könnte! —, dann liegt, wenn zwischen den beteiligten Staaten hierüber Streit entstehen sollte, allerdings in diesem Thronfolgestreit ein zwischenstaatlicher Streit, den der Bundesrat nach Art. 76 I erledigen könnte. Wenn nun Laband[7]) die Zuständigkeit des Bundesrats zur Entscheidung von Thronfolgestreitigkeiten auch ohne Art. 76 aus dem bundesstaatlichen Charakter des Deutschen Reiches herleitet, so ist darauf mit v. Seydel[8]) zu antworten, daß

4) Zorn, Gutachten in der Lippeschen Frage S. 15.
5) cf. Krick a. a. O. S. 20, Perels a. a. O. S. 30; a. A. Luther a. a. S. 14.
6) Laband a. a. O. S. 251.
7) Laband a. a. O. I S. 252.
8) v. Seydel, Münchener allgemeine Zeitung 1898 Nr. 293.

eine Bestimmung von solch prinzipieller Bedeutung nicht aus dem bundesstaatlichen Charakter des Reiches konstruiert werden darf, sondern ausdrücklich gegeben sein muß.

Ferner kann man die Zuständigkeit zur Entscheidung von Thronfolgestreitigkeiten m. E. nicht aus dem Recht des Bundesrats ableiten, die Legitimation der Bevollmächtigten zu prüfen; eine Ansicht, wie sie von Zorn, Hänel, Laband und Schulze vertreten wird. Die Befugnis des Bundesrats soll sich nur darauf erstrecken, den Bevollmächtigten eines nach seiner Überzeugung nicht berechtigten Prätendenten zurückzuweisen, oder von mehreren auftretenden Bevollmächtigten den von ihm für berechtigt gehaltenen zur Stimmführung zuzulassen, die anderen aber zurückzuweisen wegen nicht genügender Legitimation. Die Anerkennung oder Nichtanerkennung ist aber ein „lediglich interner Akt des Bundesrats", der keine „Entscheidung" der Thronfolgestreitigkeit herbeiführen will und kann, sondern gewissermaßen nur eine „einstweilige Verfügung" darstellt [9]).

§ 20.

Hat nun der Bundesrat als Rechtspflegeorgan des Reiches die Kompetenz, Thronfolgestreitigkeiten auf Grund des Abs. II des Art. 76 zur Erledigung zu bringen? Dies ist ungleich leichter zu beantworten, als die im letzten Paragraphen behandelte Frage. Wenn der Abgeordnete Zachariae seinerzeit behauptete, daß „diese Dinge (= Thronfolgestreitigkeiten) auch nicht begriffen werden könnten unter den Verfassungsstreitigkeiten, von denen Art. 70 (= 76 RV.) redet", so ist diese Anschauung in dieser uneingeschränkten Form m. E. nicht richtig. Ich würde meine Ansicht dahin aussprechen, daß Thronfolgestreitigkeiten dann, aber auch nur dann unter Art. 76 II

9) Fleischer a. a. O. S. 53.

fallen, wenn sie sich als Streitigkeiten in dem oben behandelten Sinne zwischen der Regierung und der Volksvertretung darstellen.

Wann ist nun dies der Fall? Zweifellos dann nicht, wenn es ein Streit ausschließlich mehrerer Prätendenten um den Thron ist, an dem die Volksvertretung nicht beteiligt ist. Darin ist Laband [1]) allerdings zuzustimmen, daß ein solcher Streit niemals ein Verfassungsstreit sein kann. Nicht aber hat Laband Recht, wenn er die Identität eines Thronfolgestreites mit einem Verfassungsstreite schlechthin deshalb leugnet, weil es sich hierbei nie um einen Streit zwischen der Regierung und der Volksvertretung handeln könne. Denn warum sollte nicht in solchen Staaten, deren Verfassungen selbst Normen über die Thronfolge enthalten, beispielsweise ein Streit über die Anwendung oder Auslegung gerade dieser Verfassungsnormen zwischen Regierung und Volksvertretung entstehen können? Daß dieser Streit dann, da die Normen über die Thronfolge ja selbst Verfassungsbestimmungen sind, als Verfassungsstreit der Erledigung durch den Bundesrat unterliegt, wird man doch nicht leugnen können. Dasselbe ist m. E. der Fall, wenn die Verfassung eines Staates zwar an und für sich keine Normen über die Thronfolge enthält, dafür aber auf die Hausgesetze Bezug nimmt, wie es die preußische Verfassung im Art. 53 tut. Da hierdurch die Hausgesetze zum Bestandteil der Verfassung erhoben sind [2]), kann ein Streit über die Anwendung dieser hausgesetzlichen Bestimmungen sich sehr wohl als Verfassungsstreit darstellen. Anders verhält es sich natürlich, wenn die Normen über die Thronfolge nicht in der Verfassung, sondern ausschließlich in den Hausgesetzen enthalten sind. Ein Streit über die Auslegung dieser Be-

1) Laband a. a. O. S. 250.

2) cf. in Beziehung auf die preußische Verfassung Bornhak I S. 84; im übrigen Luther a. a. O. S. 40.

stimmungen kann nie als Verfassungsstreit nach Art. 76 II der Erledigung durch den Bundesrat unterliegen.

Endlich möchte ich noch der Frage Erwähnung tun, ob es möglich ist, daß durch ein rechtsgültig zustandegekommenes Gesetz die Thronrechte von Agnaten abgeändert werden können. M. E. müssen wir diese Möglichkeit bejahen. Denn Rechte von Agnaten, mögen sie nun Thronfolge- oder Regentschaftsrechte sein, dürfen der Landesgesetzgebung nicht hinderlich sein, können auch einem sie abändernden neuen Verfassungsgesetz nicht wirksam entgegenstehen[3]).

§ 21.

Das zweite Mal, wo der Bundesrat als Rechtspflegeorgan des Reiches in Tätigkeit tritt, ist, wie am Anfang unserer Abhandlung angegeben, der Fall des Art. 77. Dieser Artikel, der schon in der norddeutschen Bundesverfassung enthalten war, besagt: „Wenn in einem Bundesstaat der Fall einer Justizverweigerung eintritt und auf gesetzlichen Wegen ausreichende Hilfe nicht erlangt werden kann, so liegt dem Bundesrat ob, erwiesene, nach der Verfassung und den bestehenden Gesetzen des betreffenden Bundesstaates zu beurteilende Beschwerden über verweigerte oder gehemmte Rechtspflege anzunehmen, und darauf die gerichtliche Hilfe bei der Bundesregierung, die zu der Beschwerde Anlaß gegeben hat, zu bewirken."

Wie schon im alten Deutschen Reich zu einer Beschwerde „de protacta et denegata justitia" gegen die Landgerichte das Reichskammergericht, dann zur Zeit der alten Bundesverfassung die Bundesversammlung[1]) kompetent

3) cf. Schücking a. a. O. S. 41; Hubrich, Preußisches Staatsrecht S. 184 f. A. A. Arndt, Können Rechte der Agnaten auf die Thronfolge nur durch Staatsgesetz geändert werden? Berlin 1900.

1) cf. Art. 29 der Wiener Schlußakte.

war, so ist nunmehr nach der RV. als oberstes Reichsorgan der Bundesrat zur Erledigung von Rechtsverweigerungsbeschwerden bestimmt. Doch kann gleich an dieser Stelle bemerkt werden, daß bei den heutigen Reichsjustizgesetzen ein Fall der Justizverweigerung wohl nur in der Theorie denkbar ist.

Soll der Bundesrat nun auf Grund des Art. 77 tätig werden, so muß zunächst einmal eine Justizverweigerung vorliegen. Unter Justizverweigerung können wir nun zweierlei verstehen:

I. verstehen wir hierunter den Fall, daß einem Bürger ganz allgemein der Rechtsschutz versagt wird; das Recht des Bürgers also auf Schutz seiner Rechtssphäre durch den Staat negiert ist. Hierbei ist es nun einerlei, ob zur Erledigung der streitigen Angelegenheit nur die ordentlichen Gerichte des betreffenden Bundesstaates kompetent sind, oder ob der Streit sich als reine Verwaltungssache oder Verwaltungsstreitsache darstellt. Eine solche Justizverweigerung im weiteren Sinne liegt also jedesmal dann vor, wenn in Justizsachen rechtswidrig von Justiz- oder auch anderen Staatsbehörden die ordnungsmäßige Rechtspflege versagt, verzögert, in ihrer Vollstreckung gehemmt oder gar vereitelt wird. Für eine Hemmung der Justiz durch die Staatsgewalt sind nun, wie Hänel ausführt[2]), die verschiedensten Möglichkeiten gegeben. Eine Justizverweigerung kann z. B. vorliegen, wenn die Gerichte von der Justizverwaltungsbehörde gar nicht oder nicht ordentlich besetzt werden. Ferner dann, wenn die Vollstreckungsorgane, mit der Vollstreckung von Urteilen betraut, dieser ihrer Pflicht nicht nachkommen, die Vollstreckung also unterlassen oder vereiteln. Endlich kann eine Hemmung der Justiz auch dann gegeben sein, wenn die Landesgesetzgebung, um die

2) Hänel I S. 740.

Wirksamkeit eines Reichsgesetzes auszuschalten, sich weigert, die erforderlichen Ausführungs- und Ergänzungsgesetze zu erlassen.

II. Im Gegensatz hierzu verstehen wir unter Justizverweigerung im engeren Sinn eine Begrenzung des Begriffs dahingehend, daß nur die „Verweigerung des Rechtsschutzes bei Justizsachen"[3]) den Voraussetzungen gerecht wird, unter denen der Bundesrat nach Art. 77 tätig wird. Es muß also ein Fall vorliegen, wo das zuständige Gericht, von einem Rechtsuchenden angegangen, den verlangten Rechtsschutz derart versagt, daß es dem Ersuchen nicht oder erst mit absichtlicher Verzögerung nachkommt. Es fällt also unter Justizverweigerung im engeren Sinn auch die Verzögerung der Justiz, „die sich nicht bloß als eine Verlangsamung, sondern als eine temporäre oder stillschweigende Verweigerung darstellt"[4]).

M. E. ist jedoch Art. 77, da sein Wortlaut nicht auf eine Begrenzung des Begriffs „Justizverweigerung" hinweist, nicht auf die Angelegenheiten beschränkt, die zur Kompetenz der bürgerlichen und der Strafgerichte gehören, es unterliegen ihm vielmehr alle Fälle der Justizverweigerung im weiteren Sinn.

(Daß natürlich dann keine Rechtsverweigerung gegeben ist, wenn der Antrag eines Klägers als unbegründet oder unzulässig zurückgewiesen wird, oder wenn das angegebene Gericht sich, formell berechtigt, für unzuständig erklärt, bedarf keiner weiteren Erwähnung.)

Wann nun Schutz gegen Justizverweigerung zu gewähren ist, ergibt sich „nach der Verfassung und den bestehenden Gesetzen des betreffenden Bundesstaates". Aus der Wendung: „wenn in einem Bundesstaate der Fall einer

3) Hänel I S. 738; v. Seydel, Kommentar S. 410; Zorn I S. 170.
4) Hänel I S. 739.

Justizverweigerung eintritt", geht nämlich hervor, daß nur diejenigen Beschwerden „de protracta et denegata justitia" vom Bundesrate zu berücksichtigen sind, die sich gegen die Behörde eines Bundesstaates richten. Damit fallen also alle Rechtsverweigerungsbeschwerden aus dem Rahmen des Art. 77 heraus, zu denen Reichs- oder gar ausländische Behörden den Anlaß gegeben haben.

Doch erst eine weitere Voraussetzung begründet die Zuständigkeit und damit auch ein Eingreifen des Bundesrats. Der Beschwerdeführer muß erst bewiesen haben, daß „auf gesetzlichen Wegen aureichende Hilfe nicht erlangt werden kann". Erst wenn alle sonstigen Rechtsbehelfe zum Schutze des Rechts mit negativem Erfolg angewandt sind, insonderheit wenn der Instanzenzug und Rechtsmittelweg erschöpft ist, kann man von einer Rechtsverweigerung sprechen.

Die Tätigkeit des Bundesrats gemäß Art. 77 ist nun zweifacher Art:

1. richterlicher Natur, insofern, als der Bundesrat die obigen Voraussetzungen einer Rechtsverweigerung prüft und daraufhin sein Urteil abgibt, ob die Beschwerde anzunehmen oder abzuweisen ist;

2. diplomatischer Natur, indem er im Annahmefall die Vollstreckung seines Urteils bei der Bundesregierung bewirkt.

ad 1 steht es dem Bundesrat natürlich frei, entweder selbst eine Entscheidung über die Frage der Zuständigkeit im Rahmen seines gewöhnlichen Geschäftsganges zu treffen. Statt dessen kann aber der Bundesrat „seiner Entscheidung ein Gutachten eines Einzelnen, eines Gerichtshofes oder einer Juristenfakultät zugrunde legen"[5]). Entgegen Hänel[6]), und zwar auf Grund des Wortlautes des Art. 77, bin

5) Fleischer S. 24.
6) Hänel I S. 741.

ich aber der Ansicht, daß der Bundesrat nicht die Entscheidung der Beschwerde selbst einer der oben genannten Behörden übertragen kann.

ad 2 kann der Bundesrat, in Ermangelung besonderer Vorschriften, dem Beschwerdeführer dadurch zu seinem Recht verhelfen, daß er ganz allgemein den betreffenden Bundesstaat auffordert, den bisher verweigerten Rechtsschutz zu gewähren. Dann aber muß der Bundesrat auch befugt sein, seiner Aufforderung dadurch den nötigen Nachdruck zu verleihen, daß er die Mittel zur Erledigung der streitigen Angelegenheit genauer bezeichnet, eventuell sogar für die vorzunehmende Handlung eine Frist bestimmt.

Die Möglichkeit jedoch, daß die rechtliche Wirksamkeit der gefällten Entscheidung unmittelbar als eine Bewirkung gerichtlicher Hilfe anzusehen sei, wie es Hänel[7]) vertritt, möchte ich, als mit dem Wortlaut des Art. 77 unvereinbar, ablehnen.

§ 22.

Als Rechtspflegeorgan des Reiches hat der Bundesrat aber, abgesehen von der bisher behandelten Tätigkeit, auch das Recht, dann einzugreifen, wenn es sich um eine Streitigkeit zwischen dem Reiche selbst und dem Bundesstaate handelt. Denn es ist eine notwendige Bestimmung im Verfassungsleben eines Staatengebildes, daß die Zentralgewalt, der nach der Verfassung gewisse Rechte den Einzelstaaten gegenüber zukommen, auch die Möglichkeit hat, die Einzelstaaten in der Erfüllung ihrer Verfassungspflichten zu überwachen. Daneben muß aber gegebenenfalls, d. h. wenn das Mitglied den Gehorsam dem Zentralorgan gegenüber verweigert, die Zentralgewalt auch die Macht haben, zwangsweise gegen den pflichtverletzenden Bundesstaat vorzugehen. Im Deutschen Bund[1]) bestimmte die Bundes-

7) Hänel I S. 741.
1) Zachariae II § 263.

exekutionsordnung vom 3. August 1820 sehr ausführlich, wann Pflichtverletzung seitens eines Einzelstaates gegeben sei, und wie das Bundesglied zwangsweise zu seinen Pflichten angehalten werden könne. Auch die norddeutsche Verfassung von 1867 enthielt eine derartige Bestimmung und normierte als das Organ, das über eine Verletzung der Bundespflichten zu beschließen hatte, bereits den Bundesrat. Jetzt hat die Reichsverfassung im Artikel 19 Voraussetzung, Anordnung und Ausführung der Exekution geregelt: „Wenn Bundesglieder ihre verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllen, können sie dazu im Wege der Exekution angehalten werden. Diese Exekution ist vom Bundesrate zu beschließen und vom Kaiser zu vollstrecken.“

Auf Grund des Art. 19 sehen wir nun den Bundesrat insofern als Rechtspflegeorgan des Reiches, als er über die Einleitung einer Exekution zu beschließen hat. Diese Beschlußfassung enthält gleichzeitig die Entscheidung der Frage, ob der betreffende Bundesstaat seinen verfassungsmäßigen Bundespflichten nachgekommen ist. Soll der Bundesrat auf Grund des Art. 19 in Tätigkeit treten, so muß als erste Voraussetzung für das Eingreifen des Bundesrats eine Beschwerde über einen Bundesstaat wegen Verletzung der verfassungsmäßigen Pflichten an den Bundesrat gebracht sein. Ein solcher Antrag auf Erlaß des Exekutionsbeschlusses kann nun von jedem Bundesstaate, auch von jedem sich beschwert fühlenden Untertan[2]) gestellt werden. In der Regel wird jedoch dieser Antrag vom Kaiser ausgehen, der ja die Erfüllung der Pflichten der Bundesstaaten dem Reiche gegenüber zu überwachen hat.

Ist nun eine solche Beschwerde an den Bundesrat gebracht, dann hat der Bundesrat zweierlei zu prüfen:

1. Stimmt der geschilderte Tatbestand mit der wirklichen Lage in dem betreffenden Bundesstaat überein?

2) Hänel S. 448.

2. Stellt sich das festgestellte Verhalten des Bundesstaats als eine Verletzung der verfassungsmäßigen Pflichten dar?

Unter „verfassungsmäßigen Bundespflichten“ kann man nun verschiedenes verstehen. Entweder man engt den Begriff ein und versteht hierunter nur und ausschließlich die Pflichten, die die Verfassung des Reiches ausdrücklich den Bundesstaaten auferlegt, oder aber man erklärt mit Hänel[3]) „verfassungsmäßige Bundespflichten“ als identisch mit „verfassungsmäßigem Gehorsam“. Mir will diese letztere Auslegung als die richtige erscheinen. Denn es ist nicht einzusehen, warum ein Bundesstaat, dessen Pflichten dem Reiche gegenüber im Wege der Verfassungsänderung über das bestehende Verfassungsrecht hinaus erweitert werden sollen, diesen neuen Pflichten sich nicht zu unterziehen hätte, weil sie eben nicht ausdrücklich in der bestehenden Verfassung erwähnt sind. Indirekt beruhen doch auch diese neu auferlegten Pflichten und ihre Rechtsbegründung auf den Bestimmungen der Reichsverfassung, so daß sehr wohl berechtigt ist, statt „verfassungsmäßige Bundespflichten“ den weitergehenden Begriff „verfassungsmäßigen Gehorsam“ zu setzen!!

Auf den verschiedensten Gebieten staatlicher Tätigkeit, in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung kann ein Bundesstaat seine verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllen; und zwar ganz einerlei, sowohl durch positive Handlungen wie auch durch Unterlassungen. Die Bundespflichten der Bundesstaaten begreifen die Befolgung der Reichsverfassung, der Reichsgesetze, der Verordnungen und Beschlüsse der Reichsorgane in sich, sind also darauf gerichtet, die Stellung des Reiches zu erhalten und zu befestigen. Ferner haben die Einzelstaaten die Pflcht, alles das zu unterlassen, was den Bestand und die Sicherheit des Reiches

3) Hänel S. 446.

gefährden könnte. Diese Unterlassungspflichten sind zwar in der Reichsverfassung nicht besonders erwähnt, ergeben sich aber aus dem Deutschen Reich als Bundesstaat.

Einer Verletzung der Bundespflichten auf dem Gebiete der Gesetzgebung kann sich ein Bundesstaat z. B. dadurch schuldig machen, daß er es unterläßt, die zur Durchführung von Reichsgesetzen erforderlichen Landesgesetze zu erlassen, oder aber auch, wenn er Landesgesetze bestehen läßt, die mit Reichsgesetzen in Widerspruch stehen.

Noch mehr Gelegenheit, seinen Pflichten nicht nachzukommen, ist einem Bundesstaate auf dem Gebiete der Verwaltung geboten. So liegt eine Pflichtverletzung dann vor, wenn ein Bundesstaat mit auswärtigen Mächten Verträge abschließt, die sich gegen das Reich in seiner verfassungsmäßigen Form richten, oder wenn er den zwischenstaatlichen Frieden stört.

Auf dem Gebiete der inneren Verwaltung liegt eine Verletzung der verfassungsmäßigen Bundespflichten dann vor, wenn der Bundesstaat sich weigert, die geschuldeten Matrikularbeiträge zu zahlen; auf dem Gebiete des Militärwesens dann, wenn der Bundesstaat es unterläßt, das Landeskontingent auf der gesetzlichen Höhe zu erhalten oder aber die auf Grund des Art. 63 III festgestellten Mängel zu beseitigen.

Endlich kann noch auf dem Gebiete der Rechtsprechung ein Bundesstaat seine verfassungsmäßigen Pflichten vernachlässigen! Doch kann von einer Verletzung der Bundespflichten insoweit nicht die Rede sein, als es bei der Unabhängigkeit der Gerichte den Landesbehörden unmöglich ist, einzugreifen, falls die Landesgerichte solche Landesgesetze anwenden, die der Reichsverfassung widersprechen. Nur wenn z. B. die Landesregierung im Wege der Dienstaufsicht die Möglichkeit hätte, die Anwendung der zu Unrecht ergangenen Landesgesetze zu verhindern, es aber trotzdem

nicht täte, würde ein Fall der Verletzung der Bundespflichten vorliegen.

Hat nun der Bundesrat die Angelegenheit geprüft und festgestellt, daß tatsächlich ein Fall des Art. 19 RV. vorliegt, dann hat er auch das Recht, die Exekution anzuordnen. Diese beiden Akte der bundesratlichen Tätigkeit sind streng von einander zu trennen. Ersterer stellt sich als eine richterliche Entscheidung dar, letzterer als ein Verwaltungsakt. Es ist nun nicht unbedingt nötig, daß auf den ersten Akt die Vollstreckung der Exekution folgen muß. Wenn es auch ohne Wirkung für den Beschluß über die Exekution ist, ob der vorliegende Fall schwerer oder leichter Natur ist, so wird das Reich doch von diesem äußersten Zwangsmittel so leicht keinen Gebrauch machen, weil zu befürchten ist, daß dies eine dauernde reichsfeindliche Stimmung zur Folge haben könnte, sondern es wird zunächst auf gütlichem Wege die bestehende Differenz zu schlichten suchen. Erst wenn dieser Versuch fehlschlägt oder als aussichtslos zu betrachten ist, dann wird der Bundesrat als letztes Mittel die Exekution gegen den säumigen Staat anordnen. Hiermit ist dann auch die Tätigkeit des Bundesrats als Rechtspflegeorgan des Reiches erschöpft; die Ausführung der Exekution ist dem Kaiser übertragen.

Umgekehrt wird allerdings der Bundesrat nach erfolgter Durchführung der Exekution über die Frage zu beschließen haben, ob der bezweckte Erfolg auch erreicht ist. Im Bejahungsfalle würde dann der Bundesrat die Einstellung der Exekution anzuordnen haben und zwar mit Wirkung gegen den Kaiser.

Die Kosten der Exekution hat nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Staat zu tragen, gegen den auf Exekution erkannt ist [4]).

4) v. Seydel, Kommentar S. 91.

§ 23.

Überall da, wo in einem zusammengesetzten Staate von der Zentralgewalt zwar gewisse Funktionen gesetzlich geregelt werden, die Ausführung selbst aber dem untergeordneten Organismus übertragen ist, ist eine Behörde unumgänglich nötig, die dafür sorgt, daß die Funktionen von den unteren Behörden auch in dem Sinne der Zentralgewalt ausgeübt werden. Das Deutsche Reich, in dem die Durchführung der Reichsgesetze den Landesbehörden überlassen ist, hat als die Behörde, die mit der Entscheidung betraut ist, falls über den Umfang eines Reichsgesetzes zwischen Reich und Bundesstaat eine verschiedene Auffassung besteht, den Bundesrat nach Art. 7 Ziff. 3 bestimmt:

> „Der Bundesrat beschließt: 3. über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen hervortreten.“

Diese Bestimmung geht zurück auf den Zollvereinsvertrag. Auch hier machte sich das Bedürfnis geltend — war doch, wie auch heute noch, die Erhebung und Verwaltung der Zölle den einzelnen Staaten übertragen — daß die Steuer- und Zollgesetzgebung in allen Bundesstaaten nach einheitlichen Grundsätzen durchgeführt wurde. Dies wurde nun dadurch erreicht, daß Kontrolleure in den Bundesstaaten eingesetzt wurden, die wechselseitig die Vertragsstaaten beaufsichtigten [1]). Bei der Aufdeckung von Mängeln entschied, falls eine gegenseitige Verständigung sich als aussichtslos erwies, bis 1867 die Zollkonferenz, von da ab der Zollvereinsbundesrat, ob tatsächlich gegen die Zoll- und Steuergesetze verstoßen sei, und sorgte im Bejahungsfalle für Abhilfe [2]).

1) cf. Vertrag v. 16. Mai 1865, Art. 31/32; Vertrag v. 8. Juli 1867 Art. 20.

2) Arndt S. 108 ff.; v. Seydel, Komm. S. 144; Laband I S. 235, 243.

Im Norddeutschen Bund wurde dieses Verfahren, obwohl es nicht gesetzlich festgelegt war, auf das gesamte Gebiet der Bundesgestzgebung ausgedehnt; heute finden wir eine gesetzliche Regelung dieser Übung im Art. 7 Ziff. 3 RV.

Die Tätigkeit des Bundesrats als Rechtspflegeorgan des Reiches erstreckt sich, ähnlich wie im Art. 19 RV., darauf, daß er über Mängel Beschluß zu fassen hat. Dies kann er aber nur, wenn an ihn eine Beschwerde gebracht wird, daß seitens einer Landesbehörde ein Verstoß gegen die Ausführung von Reichsgesetzen oder von Verwaltungsvorschriften begangen sei, denn nur hierin würde ein Mangel im Sinne des Art. 7 Ziff. 3 zu sehen sein. Diese Beschwerde wird in der Regel vom Kaiser ausgehen, der ja nach dem Art. 17 RV. die Ausführung der Bundesgesetzgebung zu überwachen hat. Der Bundesrat hat nun zweierlei zu prüfen:

1. entspricht der Fall, so, wie er mitgeteilt wird, der Wirklichkeit?
2. wenn ja, stellt sich der Tatbestand als ein Mangel im Sinne des Art. 7 dar?

Bejaht nun dieser Beschluß des Bundesrats das Vorliegen eines Mangels, so ist darin eine an den Einzelstaat gerichtete Aufforderung zu sehen, den Mangel abzustellen. Über die Ausführung dieses Beschlusses haben die kaiserlichen Beamten, in erster Linie aber der Reichskanzler zu wachen, da der Bundesrat selbst nicht unmittelbar in die Verwaltung des Einzelstaates eingreifen kann. Zeigt sich aber der betreffende Staat gütlichen Vorstellungen gegenüber taub, dann müßte er äußerstenfalls, da der gesetzmäßig erteilte Beschluß des Bundesrats Gehorsam beanspruchen kann, zur Beseitigung der Mängel im Wege der Exekution angehalten werden.

Da sich nun der Beschluß des Bundesrats nur an die Verwaltungsbehörden des betreffenden Bundesstaates

richtet, so ist die Zuständigkeit des Bundesrats rein tatsächlich begrenzt, soweit das Reich selbst in dem Reichsgericht, dem Reichsversicherungsamt, dem Bundesamt für Heimatwesen und dem Reichseisenbahnamt Instanzen besitzt, die mit richterlichen Befugnissen ausgestattet sind. Gegen die höchstrichterlichen Aussprüche dieser Instanzen würde die Beschlußfassung des Bundesrats wirkungslos sein[3]).

In rein rechtlicher Beziehung ist die Kompetenz des Bundesrats bei denjenigen Verwaltungsgebieten eingeschränkt, die von Reichsbehörden verwaltet werden, wie das Heerwesen, die Reichsmarine, das Konsulatswesen, die Post- und Telegraphenverwaltung. Mit Ausnahme des Heerwesens, wo nach Art. 63 III RV. ausschließlich der Kaiser Mängel festzustellen und Anordnungen zu deren Abstellung zu erlassen hat, unterliegt bei den übrigen Verwaltungsgebieten die Fest- und Abstellung der Mängel dem Kaiser, dem Reichskanzler und den obersten Dienstbehörden.

---

3) Arndt, Reichsstaatsrecht S. 119; Laband I S. 239.



END OF
TITLE